# OPENBARE FINANCIËN

Driemaandelijks tijdschrift gewijd aan de beoefening van de wetenschap der publieke financiën

▼

# PUBLIC FINANCE

Quarterly Review devoted to the study of the science of public finance

▼

# FINANCES PUBLIQUES

Périodique trimestriel consacré à l'exercice de la science des finances publiques

▼

**Volume 3 - 1948**

ADDRESS OF ADMINISTRATION AND PUBLISHER / ADRESSE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'ÉDITEUR

N. SAMSOM N.V. — Alphen aan den Rijn (Netherlands)

Swets & Zeitlinger N.V. - Amsterdam

**EDITORIAL STAFF / RÉDACTION**

| | |
|---|---|
| Amsterdam | Prof. Dr P. Hennipman<br>Dr E. Wiegand |
| Haarlem | Dr J. A. Monod de Froideville |
| The Hague/La Haye | Dr W. H. van den Berge<br>Prof. Dr B. Schendstok<br>Prof. Dr D. Simons<br>Dr E. Tekenbroek |
| Mainz | Prof. Dr L. J. Zimmerman |
| Tilburg | Prof. Dr M. J. H. Smeets |

The pages 1-4, 97-100, 199-202, 295-298 have not been reprinte

Reprinted by permission of the original publishers

Swets & Zeitlinger N.V. - Amsterdam - 1968

Second reprintedition

# CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

| | |
|---|---|
| Aix en Provence | Prof. Paul Reuter |
| | Prof. Louis Trotabas |
| Algiers/Alger | Prof. J. Peyrega |
| Amsterdam | Prof. Dr H. J. Hellema |
| Baltimore (U.S.A.) | Prof. Dr Fritz Machlup |
| Berne | Prof. Dr Ernst Blumenstein |
| Bologna | Prof. Ernesto d'Albergo |
| Brussels/Bruxelles | Prof. Dr F. Amerijckx |
| | Dr. F. M. Aspeslach |
| | Prof. Jean van Houtte |
| | Prof. Dr Maurice Masoin |
| | Prof. E. Schreuder |
| Cambridge (Gr.-Br.) | C. F. Carter |
| | Mrs M. Hollond |
| Chicago (U.S.A.) | Prof. Dr Earl J. Hamilton |
| Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine) | Prof. Dino Jarach |
| Créteil (Seine) | Prof. B. Nogaro |
| Durham (U.S.A.) | Prof. Dr B. U. Ratchford |
| Fredericksburg, Virginia (U.S.A.) | Prof. Dr Dr h. c. Paul Haensel |
| Geneva/Genève | Prof. Angelos Angelopoulos |
| The Hague/La Haye | Prof. Dr J. Tinbergen |
| Helsinki | Prof. Dr O. W. Louhivuori |
| Istanbul | Prof. Dr F. Neumark |
| Lexington (U.S.A.) | Prof. James W. Martin |
| Lille | Prof. G. Dehove |
| Louvain | Prof. Dr Jacques E. Mertens |
| Lund (Sweden/Suède) | Prof. C. Welinder |
| Nancy | Prof. Y. Séguillon |
| Naples | Prof. Lello Gangemi |
| New York (U.S.A.) | Prof. Dr Carl S. Shoup |
| | Dr Agnes Roman-Miller |
| Nimeguen/Nimègue | Prof. Dr J. R. M. van den Brink |
| Oslo | Prof. Knut Getz Wold |
| | Prof. Erling Petersen |
| Paris | Prof. M. Chrétien |
| | Contrôleur Général R. Jacomet |
| | Prof. Gaston Jèze |
| | Prof. Henry Laufenburger |
| | Prof. Dr Jean Marchal |
| | Prof. A. Michelson |
| | Prof. A. Piatier |
| Padua/Padoue (Italy/Italie) | Prof. J. A. Repaci |
| Pavia/Pavie | Prof. Dr B. Griziotti |
| Prague | Dr J. Berák |
| | Dr Z. Blazej |
| | Dr A. Král |
| | Dr J. Kozák |
| Rennes | Prof. H. Krier |
| Rome | Prof. Corrado Gini |
| | Prof. Ugo Papi |
| Strasbourg | Prof. P. L. Reynaud |
| Toulouse | Prof. A. Barrère |
| | Prof. Dr Max Cluseau |
| Washington | Prof. Dr Gerhard Colm |
| | Prof. Dr Fritz Karl Mann |
| | Dr J. J. Polak |

MI0189
BE. 75

## CONTENTS/SOMMAIRE


| | Nr | Page |
|---|---|---|
| The Government Budget and the Nation's Economic Budget, by Gerhard Colm | 1 | 5 |
| *Résumé: Le budget d'état et le budget économique national* | 1 | 14 |
| La réforme monétaire, la taxe sur le patrimoine, les dépôts bloqués et le fonds de la liquidation monétaire en Tchécoslovaquie, par Dr. Jaromír Berák | 1 | 16 |
| *Summary: The monetary reform in Czecho-Slovakia* | 1 | 21 |
| The state and its budget, by Jean Marchal | 1 | 23 |
| *Résumé: Le budget, intermédiaire entre l'état et l'économie* | 1 | 34 |
| L'adaptation de la comptabilité publique à la fonction économique de l'état, par Robert Jacomet | 1 | 36 |
| *Summary: The adaptation of public finance to the economic function of the state* | 1 | 50 |
| La situation des finances publiques et l'évolution cyclique avant 1939 aux Pays-Bas; rapport néerlandais pour le Congrès de 1939 à Bruxelles de l'Institut International de Finances Publiques, présenté par MM. B. Schendstok, D. Simons, J. Tinbergen et F. J. J. Dalmulder (I) | 1 | 57 |
| Congrès de la Haye de l'Institut International de Finances Publiques le 8, 9 et 10 septembre 1947; compte rendu par Maurice Masoin | 1 | 73 |
| The Hague Congress of the International Institute of Public Finance on 8, 9 and 10 September 1947; report by Maurice Masoin | 1 | 78 |
| La création de monnaie comme moyen de financement des dépenses publiques, par Bertrand Nogaro | 2 | 101 |
| *Summary: The creation of money as a means of financing public expenditure* | 2 | 106 |
| Soviet "inflation" reform, by Paul Haensel | 2 | 107 |
| La situation des finances publiques et l'évolution cyclique avant 1939 aux Pays-Bas; rapport néerlandais pour le Congrès de 1939 à Bruxelles de l'Institut International de Finances Publiques, présenté par MM. B. Schendstok, D. Simons, J. Tinbergen et F. J. J. Dalmulder (II) | 2 | 109 |

| | Nr | Page |
|---|---|---|
| *Summary: The situation of the public finance as affected by and affecting business cycles in the Netherlands before 1939; report presented to the congress of the "Institut International de Finances Publiques" held in 1939 at Brussels, by B. Schendstok, D. Simons, J. Tinbergen and F. J. J. Dalmulder* | 2 | 125 |
| Verhogen indirecte belastingen het prijspeil? door M. J. H. Smeets | 2 | 130 |
| *Summary: Indirect taxes do they raise the price-level?* | 2 | 143 |
| *Résumé: Les impôts indirects haussent-ils le niveau des prix?* | 2 | 146 |
| L'évolution de la notion du but dans l'impôt à destination spéciale, par Dr. J. A. Monod de Froideville | 2 | 155 |
| *Summary: The evolution of the concept purpose in the tax with a special destination* | 2 | 172 |
| Notes/Annotations: | | |
| Netherlands, Survey of the yield of State Finances for the financial year 1946, by J. Louwman | 2 | 180 |
| Review of periodicals on the science of public finance/revue des périodiques traitant de la science des finances publiques | 2 | 192 |
| Bibliographic Index/Index bibliographique | 2 | 195 |
| Editorial: Queen Wilhelmina 1898—1948 | 3 | 204 |
| Editorial: La reine Wilhelmine 1898—1948 | 3 | 205 |
| Le problème des réparations allemandes après la seconde guerre mondiale, par Dr F. M. Aspeslagh | 3 | 206 |
| *Summary: The reparation problems after the second world war* | 3 | 228 |
| The British Budget, April 1948, by C. F. Carter | 3 | 231 |
| *Résumé: Le budget de la Grande-Bretagne* | 3 | 235 |
| Amortissement de la dette et répartition, par Henry Laufenburger | 3 | 236 |
| *Summary: Amortization of the debt and repartition* | 3 | 246 |
| Belastingvrijstelling van staatsbedrijven, door C. H. Elbers | 3 | 249 |
| *Summary: Tax Exemption for Government enterprises* | 3 | 264 |
| *Résumé: Exemption fiscale des exploitations d'état* | 3 | 269 |
| La fraude fiscale à la lumière de l'expérience française, par P. L. Reynaud | 3 | 276 |
| *Summary: Fiscal fraud in the light of french experience* | 3 | 288 |

| | Nr | Page |
|---|---|---|
| Index bibliographique/Bibliographie Index | 3 | 289 |
| Review of periodicals on the science of public finance/ revue des périodiques traitant de la science des finances publiques | 3 | 290 |
| The economics of public debts, bij B. U. Ratchford | 4 | 299 |
| *Résumé: L'économie de la dette publique* | 4 | 310 |
| Aspects de la finance d'après-guerre; les finances publiques italiennes, par Guiseppe Ugo Papi | 4 | 313 |
| *Summary: Aspects of post-war finance; public finance in Italy* | 4 | 328 |
| Czechoslovak budget economy after the war, by Dr. Jan Kozák | 4 | 329 |
| *Résumé: L'économie budgétaire de la Tchécoslovaquie d'après-guerre* | 4 | 346 |
| Peut-on assimiler impôt et emprunt comme procédé de financement? par Max Cluseau | 4 | 348 |
| *Summary: May taxation and borrowing be assimilated as sources of finance?* | 4 | 363 |
| Über die Wirkungen der schwedischen Besteuerung von Aktiengesellschaften, von Carsten Welinder | 4 | 365 |
| *Summary: The results of the taxation of joint-stock companies in Sweden* | 4 | 377 |
| *Résumé: Sur les effets de l'imposition suédois des sociétés anonymes* | 4 | 378 |
| Review of periodicals on the science of public finance / revue des périodiques traitant de la science des finances publiques | 4 | 385 |


## BOOK REVIEWS/CRITIQUES


| | | |
|---|---|---|
| Maurice Masoin, Théorie économique des financés publiques | 1 | 83 |
| ——, Economic theory of public finance | 1 | 87 |
| Annales de finances publiques, nos. VI et VII | 1 | 91 |
| Annales de finances publiques, nos. VI and VII | 1 | 93 |
| Studies in Public Finance and Taxation, edited by Dr. Fritz Karl Mann | 2 | 184 |
| Taxation of foreign individuals and companies in the United States. A survey of legislative and treaty provisions, by Mitchell B. Carroll | 2 | 186 |

| | Nr | Page |
|---|---|---|
| The journal of political economy. Vol. LV, no. 1, February 1947. F. K. Mann, The dual-debt system as a method of financing government corporations | 2 | 189 |
| Prof. Dr. Fritz Neumark, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung | 4 | 379 |


## ALPHABETIC LIST OF THE AUTHORS' NAMES
## LISTE ALPHABÉTIQUE DES NOMS D'AUTEURS


F. M. Aspeslagh . . . . . 206
J. Berák . . . . . 16
C. F. Carter . . . . . 231
M. Cluseau . . . . . 348
G. Colm . . . . . 5
C. H. Elbers . . . . . 187, 249
P. Haensel . . . . . 107
R. Jacomet . . . . . 36
J. Kozák . . . . . 329
H. Laufenburger . . . . . 236
J. Louwman . . . . . 180
J. Marchal . . . . . 23
M. Masoin . . . . . 73
J. A. Monod de Froideville . . . . . 83, 155
B. Nogaro . . . . . 101
G. U. Papi . . . . . 313
B. U. Ratchford . . . . . 299
P. L. Reynaud . . . . . 276
B. Schendstok . . . . . 91
B. Schendstok, D. Simons, J. Tinbergen, F. J. J. Dalmulder, e.a. 57, 109
H. Schuttevâer . . . . . 186
M. J. H. Smeets . . . . . 130, 184, 379
C. Welinder . . . . . 365

# THE GOVERNMENT BUDGET AND THE NATION'S ECONOMIC BUDGET

BY GERHARD COLM

*Council of Economic Advisers, Executive Office of the President, Washington, D. C.*

## *I. From Government Budgets to National Accounts*

Traditional public finance policy used the government budget as its main tool of guidance. The government budget states the needs that are to be met by government expenditures and the means by which these expenditures are to be financed. Historically, the budget served two purposes: (1) it was designed to aid in the formulation and execution of government expenditure and financial programs; (2) it was designed to enable the parliament to control and supervise the financial operations of the government — it was the instrument by which the legislative "power of the purse" could be exercised. Most of the literature and debates concerning government budgets and budgeting stressed these two aspects up to perhaps a decade ago.

Stimulated by the experience of the Great Depression of the thirties and of the Second World War, a new aspect of government budgeting was developed more recently — the relationship of government budgets to the national economy. The *economic* role of government budgets was first emphasized when various nations struggled to get out of the depression. It was discovered that the government, by loan-financed or even tax-financed expenditures, can bolster the nation's active purchasing power and thereby contribute to the recovery of business activities. Various methods for measuring the economic effect of government expenditures were proposed and used in an experimental fashion. In the United States the terms "government net contribution" or the government's "net income-creating expenditures" [1]) were used for measuring the amount of income the government creates through its expenditures in excess of the income it absorbs through taxation.

An attempt to measure the impact of the government budgets on the economy by one such figure was obviously insufficient. Critics pointed out that government expenditures may add to the purchasing-

[1]) See, for example, Alvin Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, New York, 1941.

power of consumers but at the same time unfavorably affect business investment. Also, there is not only an impact of government budgets on the economy, but an impact of the economy on the budgets which is neglected in the "net contribution" approach.

The search for an adequate measurement of the economic implications of budgetary policy was paralleled by a search for new principles of public finance. Annual balancing of the budget was no longer regarded as the supreme principle of budgeting; the conviction grew that government budgets, in their expenditure, tax and borrowing policy, should be directed towards making a contribution to a balanced economy. No concrete principle was developed for budgetary policy that could take the place of the simple and clear principle of budget balancing. But there was a groping for new modern budgetary principles and for statistical budgetary statements that could be used as practical guides of policy.

The Second World War brought a test of the new budget principles that had been sought. If during the depression it was good financial policy to create additional incomes through government spending, then it was good budget policy during the war to collect more taxes in order to counteract the inflationary pressure. As during the depression estimates were prepared to measure the desired anti-deflationary or "re-flationary" effect of government budgets, so during the war estimates of the "inflationary gap" were made to show the amount of purchasing power that should be absorbed by taxation or additional saving.

The conscious use of fiscal policy as an anti-inflationary measure was the most significant difference between World War I and World War II financing. It was a first and positive test of a budgetary policy conducted in consideration of its effects on the flow of income and purchasing power. The war years also brought a remarkable progress in the official use of statistical tools needed for a fiscal policy of that character.

In Great Britain it brought forth the White Papers on National Income since 1941[2]), and in the Federal Budget of the United States, and more recently in the President's Economic Reports, it brought forth statements on the Nation's Economic Budget[3]). Of course estimates of national income have been made for many decades. These documents are significant, however, because both in Great Britain and the United States they were released as official background for the formulation

[2]) See e.g. "National Income and Expenditures in the United Kingdom", 1938—1946. Cmd. 7099, London 1947.

[3]) In the Appendix a table of the Nation's Economic Budget is shown as an example of the type of presentation used in the messages and reports of the President of the United States.

of fiscal and budgetary policy. They dramatize the adoption of new principles of budgetary policies and show that a new presentation of facts for guidance of such policies is needed.

While the depression and war experience demonstrated that budgetary policies can be a very powerful instrument in influencing the economy as a whole, combating deflationary or inflationary tendencies, these same experiences also proved that budgetary policy cannot do the whole job.

The American experience during the depression showed that government net spending did increase purchasing power in accord with theoretical expectations but failed to induce business investments and a self-supporting prosperity.

A wartime tax policy sufficient to offset all inflationary pressure would have had to be much more drastic than it actually was. In all probability it would have curtailed incentives to work and hurt more than promoted the war effort. Thus a compromise had to be made between the use of tax policies and direct controls for the stabilization of the economy. Irrespective or whether or not the best possible compromise between tax policies and other controls was made, it can be stated that relying exclusively on fiscal controls would not have been possible without serious harm to war production. The lesson to be drawn is that fiscal policy is an extremely potent instrument but cannot be used like a faucet that can be turned on and off to stabilize the economy as a whole.

Suggestions were made to replace the principle of budget balancing by the principle of requiring a fiscal policy designed to restore balance in the economy. On the basis of the depression and war experience, a more cautious formulation is preferred and it is demanded only that budgetary policy should *contribute* to a policy designed to balance the economy. Budgetary policy can only be one among several devices for that end.

The presentation of the Government Budget and the Nation's Economic Budget that was first included in the President's Budget Message of January 1944 portrayed developments in each of the major sectors of the economy, the household, business, government, and international relations. Such a statement can be used as an instrument for the appraisal of budgetary policies as well as other policies designed to affect economic conditions. These other than fiscal policies include, for instance, measures designed to influence prices, wages and profits, business investment, foreign trade, and many other policies carried out either by the government or by business, labor and other organized groups.

Budgetary policies are now recognized as one group among other groups of devices for promoting a balanced expansion of the economy.

As guidance for such a policy, a system of national economic accounting is needed. Government transactions are just one of several accounts combined in the whole of the Nation's Economic Budget.

## *II. National Economic Budgets: Forecasts and Objectives*

The United States official statements which were referred to in the first section present national income and expenditure data for the most recent past. Strictly speaking, they are National Economic Accounts rather than National Economic Budgets. They are used, however, for drawing conclusions for the formulation of economic and fiscal policies for the future. In the published documents the projections into the future are made in the form of textual narrative rather than in figures. Is is clear that these figures are presented as a basis for appraising "current and foreseeable trends", as the Employment Act of 1946 requires. In this respect denotion of these national accounts as "budgets" is an adequate expression of the way in which they are used and may be further developed.

For the formulation of fiscal and other economic policies, it would be very useful if national economic budgets for the future could be presented in the same way in which government budgets present estimates for the future. An earlier version of the "Full Employment Bill" provided that the President, at the beginning of each session of Congress, should transmit to the Congress (1) an estimate of a national economic budget objective under conditions of full employment for the ensuing year; (2) a national economic budget forecast estimated under the assumption that then existing legislation and policies would be continued; and (3) in case that there is a gap between the objective and what would be likely to happen under existing legislation and policies, a recommendation for legislation and policies, particularly government expenditure policies, needed to achieve the objective. These three elements of a national economic budget were retained in the Employment Act of 1946 as finally adopted, but the language no longer makes exact quantitative forecasts obligatory. The law, as enacted, requires statements by the President on (1) "needed levels of production, employment and purchasing power", (2) "current and foreseeable trends in the levels of employment, production and purchasing power", and (3) recommendation of a program of economic policies and legislation necessary for accomplishing the objective. Statements are no longer limited to the "ensuing year", leaving the possibility for longer-range programming. An appraisal of "foreseeable" trends does not necessarily involve quantitative forecasts. Such appraisal may very well envisage several alternative circumstances.

Another significant change in the final version of the Act was that government expenditure policies were no longer singled out, as in

the original bill, as the final means for assuring continued full employment; the present Act simply refers to programs of economic policies. Nevertheless, the U. S. Employment Act does recognize that the determination of economic objectives and an appraisal of "foreseeable" trends are essential to furnish bases for the formulation of programs of economic policy and for the success of a full employment policy. These programs are to be recommended to the Congress by the President in the Economic Reports, which ave to be prepared with the aid and assistance of the Council of Economic Advisers.

I do not propose in this article to deal with the many complex technical problems involved in tne determination of economic objectives and the appraisal of foreseeable trends. In both respects much work has been done in the United States, as well as in other countries, during recent years. Economic forecasting yielded some encouraging results during the war, but official estimates made in the United States for the reconversion and postwar period proved erroneous to a considerable extent. The attrition of industry, the intensity of consumer backlog demand, and the need of foreign countries were underestimated.

Today economists, at least in this country, have much less confidence in their ability to make economic predictions than they had a few years ago. Much work is being done to improve methods of economic analysis and to provide more factual information, e.g., on business intentions and consumer attitudes. Studies of this sort, particularly carried on in Canada [4]) and the United States [5]), are likely to improve our ability in economic forecasting.

In the United States, much of the economic forecasting is done by private business economists and private business consultant services. There is, however, a considerable degree of exchange of views between private and government economists.

It is likely that business forecasting in turn will have a growing influence on business itself. In recent years some studies have been made for the first time as to the manner in which widely circulated pessimistic or optimistic forecasts did affect the behavior of businessmen. It is probably due to such influences that the psychology during the present boom is somewhat different from that of earlier boom periods. This is a field in which much more observation and analysis are needed before a conclusive appraisal of these influences is possible.

While work devoted to improvement of our ability to forecast is

---

[4]) See "Forecast of 1947 Investment by Canadian Business", Department of Reconstruction and Supply, Ottawa, 1947.

[5]) See "National Survey of Liquid Asset Holdings, Spending and Saving", particularly Part Three: "Prospective Spending and Saving", sponsored by the U. S. Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D. C., 1946. More studies of the same character have been published in the *Federal Reserve Bulletin*.

being carried on, economic policy must be formulated in full recognition of the fact that short-run forecasts are at best very uncertain. This uncertainty makes it all the more necessary to provide for legislative and administrative arrangements that permit quick adjustments in policy in case economic conditions change. Interesting proposals have been made, particularly with respect to a more flexible fiscal policy, but the present political and psychological conditions are not particularly favorable for their adoption [6]). Still it remains true that the less confidence we have in our ability to make reliable predictions, the more necessary it becomes to provide for an adjustable economic and fiscal policy.

Recently, increasing emphasis has been placed on the establishment of long-range economic objectives and long-range economic programs. It is likely that we are better able to analyze economic resources and resource use than the exact timing in economic fluctuations. After some pioneering before [7]) and during the second World War [8]), the Twentieth Century Fund has issued a monumental volume entitled *America's Needs and Resources* which outlines attainable economic objectives for 1950 and 1960. This is not the place for appraising or criticizing the methods and results of this volume. It is mentioned only as a promising contribution to the effort to provide more adequate background information for guidance in formulating long-range economic and fiscal policy.

An analysis of long-run trends, even more than a short-run analysis, must of necessity include assumptions with respect to future policies and an appraisal of the effect of such policies. This leads economists to analyze what is to be expected in a given situation if given lines of government policy and business and labor policy are followed, and what results may be expected in case other policies are followed. In the establishment of economic objectives and in national economic budgeting, very interesting experiments are being carried out by a number of countries.

---

[6]) For a proposal of a more flexible expenditure policy, see for instance, the book by the former U. S. Budget Director, Harold D. Smith, *The Management of Your Government*, p. 96 ff., New York and London, 1945. Problems of a flexible tax policy are discussed, for example, in Alvin Hansen's *Economic Policy and Full Employment*, New York and London, 1947. An interesting specific legislative proposal was made by Senator Wayne Morse on the floor of the U. S. Senate (see *Congressional Record* for July 11 and 12, 1947).

[7]) See *America's Capacity to Produce*, by Edwin G. Nourse and associates; and *America's Capacity to Consume*, by Leven, Moulton, and Warburton; Brookings Institution, Washington, D. C., 1934.

[8]) See *National Budgets for Full Employment*, National Planning Association, Washington, D. C., April 1945; and the U. S. Bureau of Labor Statistics study *Patterns for Full Employment, 1950*, Washington, D. C., 1947.

## *III. National Economic Budgets in Countries with Different Economic Systems*

It is of great interest to compare the use made of national economic budgets in countries which have basically different economic conditions. National economic budgets have been formulated in recent years in the Netherlands [9]), Norway[10]), France [11]), Great Britain [12]) and Sweden [13]). The Paris Report of the Committee of European Economic Cooperation, of September 1947, might be regarded as a first step in the direction of international economic programming or budgeting.

Economic plans have, of course, been developed in all countries with a fully regulated economy, like Soviet Russia. It is obvious that a country with a socialized economy needs a plan. It is also obvious that a country that allocates scarce raw materials, equipment and limited imports to various purposes of industrial use needs a system of priorities. Such a system can be administered only on the basis of a plan that states economic objectives. Thus there were some more or less formalized national economic objectives established in all war economies. It seems much less certain why it should be necessary to establish economic objectives in a country like the United States in which most wartime controls have been abandoned and where greatest reliance is placed on free enterprise.

Economic objectives in a fully regulated economy are determined by political decisions. They may be changed later or the administration may fail to live up to the plan. Nevertheless, these plans are not guesses but orders. Even in formulating plans for a communistic country, a certain element of guesswork is necessary to the extent that some freedom of choice is left to consumers, or to workers to choose their jobs. To a large extent, however, consumers' and workers' preferences will be made to comply with the plan by means of price and tax determination or by direct controls, if necessary.

In countries that adhere to the principle of free enterprise but in which war or postwar scarcities make allocations and the establishment of priorities for allocations necessary, a greater amount of guesswork enters the establishment of objectives than in countries with a fully regulated economy. The economic objectives incorporate what, under

---

[9]) *First Memorandum on the Central Economic Plan 1946 and National Budget 1947*, Central Planning Bureau of the Netherlands, The Hague, 1946,

[10]) *Om masjonalbudsjettet 1947, St. meld. nr. 10, 1947*, Norwegian Ministry of Finance.

[11]) In connection with the Monnet Plan.

[12]) *Economic Survey for 1947*, Cmd. 7046, London, 1947.

[13]) *Sveriges Utrikeshandel Efter Kriget Meddelanden frau Konjunktur-Institutet* B: 7, Stockholm 1947.

assumed circumstances, consumers are likely to demand and what enterprises are likely to invest. Since presumably not all consumer demands and business intentions to invest can be executed because of scarcities, those are selected which have the highest degree of social and economic priority. But except for that part of the program that is to be executed by direct government operation, the objectives are based on a selection of anticipated consumer and business decisions. This is even more true in countries in which decisions with respect to business investments are not influenced by government compulsory allocations of materials but only by voluntary agreement between an official agency and the investing public and private enterpriss. This is the case in Sweden.

The establishment of economic objectives in an economy of predominantly free and competitive enterprise, as in the United States, assumes largely the character of *conditional forecasts*. We ask: *If* we have full employment, what will be the aggregate of production and income; and if we have full employment production and income, what will consumer demand and business investment be? Even in a predominantly free enterprise economy there are, of course, certain vital areas which are regarded as government responsibility. These areas include not only the conventional functions of government, but also areas left mainly to private activity in which certain standards of desirability are emerging, such as those related to nutrition, health and medical care, housing, and development of natural resources.

With respect to these government functions or functions of private activities influenced by government measures, the objectives reflect anticipated policy decisions rather than forecasts. There is, however, no assurance that the sum total of expected consumer demand, plus expected business investment, plus government operations will approximate the aggregate full employment production target.

At this point the analysis of objectives suggests the need for action programs that will influence, either directly or indirectly, consumer demand, business investment or government operations. These action programs may be of a fiscal nature, may affect the market relations of prices, costs and profits, or may be any other private or public economic measure.

The final step of the analysis consists in a new computation of the nation's economic budget under the assumption that such action programs of an economic or fiscal character will be adopted. It will often be useful to make the computation under assumption of various courses of action.

Thereby the national economic budget objectives can provide perspective for public and private decisions and yardsticks by which to measure success or failure of public and private performance. This is quite

# APPENDIX

## THE NATION'S ECONOMIC BUDGET

(In billions of dollars, seasonally adjusted annual rates, current prices)

| | October-December 1946 | | | January-June 1947 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Receipts | Expenditures | Excess (+) or deficit (—) | Receipts | Expenditures | Excess (+) or deficit (—) |
| Consumers: | | | | | | |
| Income after taxes | 167.0 | — | — | 169.6 | — | — |
| Expenditures | — | 154.9 | — | — | 158.0 | — |
| Saving (+) | — | — | +12.1 | — | — | +11.6 |
| Business: | | | | | | |
| Undistributed profits and additions to reserves | 14.2 | — | — | 19.1 | — | — |
| Gross domestic investment | — | 30.4 | — | — | 29.5 | — |
| Excess of receipts (+) or investment (—) | — | — | —16.2 | — | — | —10.4 |
| International: | | | | | | |
| Net exports of goods and services | — | 5.2 | — | — | 10.0 | — |
| Net expenditures on foreign account (—) | — | — | —5.2 | — | — | —10.0 |
| Government (Federal, State, and local): | | | | | | |
| Receipts from the public | 57.1 | — | — | 58.2 | — | — |
| Payments to the public | — | 48.7 | — | — | 53.2 | — |
| Excess of receipts (+) or payments (—) | — | — | +8.4 | — | — | +5.0 |
| Adjustments: | | | | | | |
| For Government receipts from abroad | —.1 | — | —.1 | —.8 | — | —.8 |
| For Government transfers abroad | — | —3.1 | +3.1 | — | —7.6 | +7.6 |
| For Government domestic transfers | —17.5 | —17.5 | — | —18.1 | —18.1 | — |
| For statistical discrepancy | —2.1 | — | —2.1 | —3.0 | — | —3.0 |
| Total gross national product | 218.6 | 218.6 | 0 | 225.0 | 225.0 | 0 |

different in character from the corresponding plans in many European countries. These plans, to a larger extent, are of an „imperative" character, although the imperative character applies also in these countries only to certain segments of the economy. All the national budgets mentioned here have elements of both the imperative and the orientation character, but the relative importance of these two characteristics differs between the various types of national economic budgets [14]).

[14]) These terms are suggested by Andre Marchal in "Le Plan Français", *Kyklos*, Vol. I, Fasc. 2, Bern, 1947.

Thus the establishment of economic objectives becomes an essential basis for a rational formulation of economic and fiscal government programs. It also enables business to consider its own expansion programs in the perspective of targets for markets, production and capacity. The same applies, even though to a somewhat lesser degree, to farmers, labor and other groups. Such economic objectives can be used effectively only if the people have confidence in the validity of the estimates. This requires cooperation between the government and the various groups in the economy in the preparation of the estimates. The people must have confidence too that the economic objectives will be approximated by the forces of the market if possible, and that these forces in turn will be influenced and supplemented by government programs if necessary.

## LE BUDGET D'ÉTAT ET LE BUDGET ÉCONOMIQUE NATIONAL

### RÉSUMÉ

Une première partie „Des budgets d'état aux comptes nationaux" traite du développement des principes du budget, d'une politique qui vise à un budget qui se solde, à celle qui s'efforce de contribuer à une crue économique équilibrée. Cet élargissement des principes qui se trouvent à la base de la politique budgétaire exigeait également un élargissement de la base pour la présentation des estimations du budget. Sous la poussée de la politique nouvelle il ne suffisait plus de présenter le budget gouvernemental: la cohérence entre le budget d'état et l'économie nationale devait être démontrée. Ainsi naquit le budget économique national.

La deuxième partie „Budgets nationaux économiques, pronostics et buts", traite en particulier des difficultés à vaincre de faire des pronostics ou d'établir des objectifs futurs tendanciels dans l'économie. La conclusion est que notre pouvoir technique à l'heure actuelle ne permet que de former des plans hypothétiques. L'auteur se réfère à la formulation des objectifs économiques à tendance future qui est réalisable sous les conditions de „full employment".

La dernière partie „Des budgets économiques nationaux dans des pays aux systèmes économiques différents", marque les différences fondamentales entre la formulation des objectifs économiques dans les pays avec une économie entièrement dirigée, les pays avec une économie dirigée partiellement et les pays qui se tiennent au principe de l'initiative libre. Se servant des termes suggérés par André Marchal, la distinction est faite entre le caractère impératif et le caractère orientatif des objectifs

économiques nationaux. Dans les pays qui s'attachent au principe de l'initiative libre ou dans ceux qui ont une réglementation gouvernementale à un degré limité, des objectifs économiques nationaux sont employés comme base de la formulation de la politique économique et fiscale et comme ligne de conduit de l'initiative libre dans leurs propres programmes d'expansion.

# LA RÉFORME MONÉTAIRE, LA TAXE SUR LE PATRIMOINE, LES DÉPÔTS BLOQUÉS ET LE FONDS DE LA LIQUIDATION MONÉTAIRE EN TCHÉCOSLOVAQUIE

PAR DOC. DR JAROMÍR BERÁK

*Chef du département des finances de l'Association centrale de l'industrie tchécoslovaque.*

## I

### *Les causes du blocage des dépôts*

La Tchécoslovaquie, au moment où elle se retrouvait dans ses frontières originales, avait une monnaie ravagée par six ans d'occupation. Au début d'octobre 1938, la circulation monétaire, dans les pays qui devaient constituer le Protectorat, se montait à 12.541 millions. Après mars 1939, la Slovaquie avait une circulation d'environ 1,5 milliards, soit environ 8 % de la circulation globale de la Tchécoslovaquie. Au 1er mai 1945, nous avions une circulation de 88.206 millions, à laquelle il y a lieu d'ajouter 27.4 milliards de couronnes slovaques ayant une valeur intrinsèque de beaucoup supérieure. A l'heure de la Libération, nous nous sommes trouvés dans la situation du volé qui aurait arrêté le voleur, malheureusement lui-même dénué de tout.

Pendant l'occupation, l'argent cessa pratiquement de remplir ses fonctions, il perdit sa qualité de bon de marchandises, lesquelles ne pouvaient être acquises contre de l'argent. La fonction de l'argent fut remplie, dans une mesure assez large, par diverses cartes et tickets, dont nous commençons à nous débarasser actuellement. De cette façon, un pouvoir d'achat excédentaire fut créé, qui chercha un placement sur le marché noir. Il importait donc de remédier à cette situation. C'est ainsi que fut promulgué le décret du Président de la République, No. 91 du Bulletin des Lois et Décrets de 1945, portant rétablissement de la monnaie tchécoslovaque, et constituant la première étape de notre réforme monétaire (rétablissement de la monnaie tchécoslovaque, et constitution des conditions techniques préalables de son assainissement). Le dit décret règle seulement la question du blocage des avoirs en anciennes couronnes, et ne contient aucune indication relativement à leur liquidation.

L'article 14 dudit décret détermine les conditions dans lesquelles il y a lieu de débloquer les dépôts bloqués. Les dispositions en question, aux yeux du législateur, ne devaient jouer qu'exceptionnellement et revêtaient un caractère provisoire; toutefois, pour le public, elles devenaient quelque chose de plus ou moins définitif, en raison du long temps qui s'est écoulé depuis la promulgation du décret No. 91. Les appels en faveur d'un déblocage de dépôts ne cessent point, et le problème des dépôts bloqués n'a rien perdu de son acuité.

Avant tout, il était nécessaire de consolider les dépôts dans les établissements de crédit et les polices d'assurances des compagnies d'assurances, dont la contre-valeur avait dû être placée en papiers du Reich. Si l'Etat n'était pas intervenu et s'il n'avait pas réglé cette question de la manière dont nous aurons l'occasion de reparler dans ce chapitre, les établissements de crédit auraient fait faillite, ils auraient perdu la confiance du public, et notre économie, qui s'appuie sur les capitaux fournis par la menue épargne, aurait été bouleversée pour de longues années. Le choix se porta sur le genre de mesures auxquelles on avait déjà eu recours après la première guerre mondiale, à savoir la taxe sur le patrimoine, qui fut d'ailleurs utilisée également dans d'autres pays d'Europe.

### *La taxe sur le patrimoine*

Si nous reconsidérons aujourd'hui la genèse de la taxe sur le patrimoine, alors que le délai de déclaration en est depuis longtemps épuisé, nous constatons que la loi y relative s'est inspirée de trois modèles à savoir, la taxe sur le patrimoine et la plus-value du patrimoine de 1920 (taxe Rasín, dénommée d'après le premier ministre des Finances de la première république), l'impôt périodique sur la fortune, perçu dans le Protectorat pendant l'occupation allemande, et enfin l'impôt sur la fortune établi en Belgique, pays qui procéda le premier en Europe à une réforme monétaire utilisant la taxe sur le patrimoine.

De même qu'en 1920, on se trouve devant deux taxes, la taxe sur le patrimoine et la taxe sur la plus-value du patrimoine, analogie d'ailleurs toute externe. On ne pouvait imiter entièrement le modèle de Rasín, car le bouleversement économique, héritage de l'occupation allemande durant la deuxième guerre mondiale, était de beaucoup plus profond que celui qui avait suivi la première guerre mondiale. De plus, l'Administration des Finances avait profité de l'expérience acquise sous la première République. L'imposition des taxes s'était prolongée trop longtemps et leur perception ne fut liquidée que pendant l'occupation. C'est pourquoi le système des taxes sur le patrimoine a été conçu de façon que le recouvrement en soit fait dans le plus bref délai.

Bien que pour les propriétaires de dépôts et polices d'assurances

bloquées, le blocage constitue un sacrifice non négligeable, il ne faut pas perdre de vue que ce sacrifice est imposé dans leur propre intérêt, afin de sauver la plus grande partie possible desdits dépôts et polices d'assurances. Chaque bouleversement monétaire a toujours affecté plus douloureusement les propriétaires de capitaux que les détenteurs de biens matériels, de même que chaque déflation et baisse des prix favorise les premiers au détriment des seconds.

Nous avons souligné que l'Administration des Finances était consciente de la nécessité de prescrire les taxes sur le patrimoine et de les percevoir dans le délai le plus bref. A cet effet des mesures furent prises vers la fin de 1945, en vue d'effectuer le recensement des dépôts, valeurs mobilières, polices d'assurances et des capitaux d'exploitation, et de les bloquer.

Pour ce qui est de la construction des taxes, il importe de ne pas perdre de vue que le bouleversement monétaire consécutif à la deuxième guerre mondiale avait été beaucoup plus profond qu'en 1918. C'est pourquoi les taxes imposées en 1945 furent plus sévères que celles établies par Rasín. D'autre part, la construction des taxes sur le patrimoine est de beaucoup plus simple; elle s'appuie sur le principe de l'imposition de la plus-value quantitative, laissant de côté la plus-value qualitative. Par exemple, quelqu'un qui aurait eu le 1er janvier 1939 un immeuble, et posséderait ledit immeuble encore le 15 novembre 1945, ne paierait pas la taxe sur la plus-value du patrimoine, même si la valeur de l'immeuble s'était accrue. La taxe serait perçue si par exemple au lieu d'un immeuble le 1er janvier 1939, il en avait deux à la date du 15 novembre 1945.

Le paiement des taxes doit être effectué, en premier lieu, en argent bloqué, et également en nouvel argent. On peut aussi utiliser des bons sur des indemnités de guerre, ou d'autres valeurs que le Trésor a intérêt d'acquérir. Cependant, il existe des cas dans lesquels la plus-value imposée est investie dans des biens immobiliers de sorte que le contribuable n'a pas assez de dépôts bloqués pour payer la taxe. C'est pourquoi on a créé un crédit à bas taux, au moyen duquel le contribuable peut couvrir la taxe due. C'est un crédit à long terme, remboursable en 20 ans, au taux de 2% toutes taxes comprises. Grâce à ce crédit, les taxes qui étaient payables dans les 45 jours suivant la fin du délai de déclaration (au plus tard le 13 janvier 1947), peuvent être versées dans un délai de 20 ans. Il est évident que l'établissement de crédit ne peut ouvrir un tel crédit que si les conditions d'usage sont remplies, s'est-à-dire s'il existe des valeurs pouvant servir de gages. Ainsi ce crédit est avantageux, toutefois on ne doit pas oublier que les taxes sont payées en nouvel argent et qu'aucune distinction n'est faite si les valeurs imposées ont été acquises avant ou pendant la guerre.

*Statistiques des dépôts bloqués et des taxes sur le patrimoine*

Au total, le nombre de déclarations relatives aux taxes sur le patrimoine s'est élevé à 4.311.615. Il y a lieu de supposer que 80 % de ces déclarations ne donneront lieu à l'imposition des taxes. Le reste de 20 %, soit environ 794.000 déclarations, doit être expédié par l'Administration des Contributions directes jusqu'à fin juin 1948. Le total des dépôts bloqués se monte, à l'heure actuelle, à environ 190 milliards couronnes.

De 1945 au 31 mai 1947 50.225,1 millions ont été débloqués, dont 40 milliards pour la Bohême et Moravie et 10 milliards pour la Slovaquie. L'échange de 500 Kcs par tête d'habitant, au moment du blocage des dépôts, a demandé 8 milliards; les sommes débloquées au titre des salaires, traitements et frais d'exploitation se sont montées à 9,25 milliards; pour des motifs sociaux, le déblocage a atteint 13,37 milliards, pour les administrations, comités nationaux et autres institutions publiques, 17,25 milliards, par décision gouvernementale, notamment pour l'assistance des agriculteurs, 0,5 milliard et pour les armées alliées 1,25 milliards.

Les dépôts bloqués sont en constant mouvement. Des augmentations se produisent par suite d'afflux d'anciens moyens de paiement, pour lesquels le délai de dépôt a été exceptionnellement prolongé, ou par suite de conversion d'anciens marks. En revanche, ils accusent des diminutions par suite de déblocages, de paiements d'impôts et de taxes sur le patrimoine, de versements en contre-partie de confiscations, si bien que la simple différence entre la situation au début de la réforme monétaire et la situation à l'heure actuelle ne correspond pas exactement au total des sommes débloquées entre ces deux dates.

Aujourd'hui, nous disposons de statistiques exactes sur la répartition des dépôts bloqués en Bohême et Moravie. Déduction faite des sommes versées au titre de la taxe sur le patrimoine, 21.751 millions appartiennent à des propriétaires d'entreprises, 17.729 millions à des ouvriers (agriculteurs non compris), 17.181 millions à des employés et 14.948 millions à des cultivateurs. Les propriétaires d'entreprises viennent également en tête pour ce qui est des polices d'assurances, avec 2.899 millions, la part des employés étant de 1.568 millions; les porteurs de valeurs mobilières se recrutent en premier lieu parmi les employés (2.102 millions), les propriétaires d'entreprises n'en détenant que pour 1.567 millions.

Le produit effectif des taxes sur le patrimoine a atteint, au 15 juin 1947, 19.735 millions, dont 1.618 millions en Slovaquie et 18.117 millions en Bohême et Moravie. Le produit global desdites taxes est évalué à environ 25 milliards kčs.

*Le Fonds de la Liquidation monétaire et la liquidation des biens confisqués*

La question des dépôts bloqués est liée à la question de leur consolidation et de leur couverture au moyen de valeurs solides. Les modes et moyens d'une telle couverture sont déterminés par la loi portant création du Fonds de la Liquidation monétaire en date du 2 juillet 1947, No. 141 du Bulletin des Lois et Décrêts. Ledit Fonds est destiné à servir d'instrument de la restauration de la monnaie et il constitue l'ultime chaînon de la réforme monétaire.

Le Fonds de la Liquidation monétaire est habilité à débloquer les dépôts, suivant les conditions sociales des déposants, et dans le cadre de ses disponibilités liquides auprès des établissements de crédit et des affectations en monnaie nouvelle dont il bénéficiera. Le montant des sommes à débloquer dépend du résultat du bilan à établir par le Fonds. La loi ne contient aucune disposition concernant le déblocage lui-même, celui-ci dépendant de la situation générale de l'économie. Le Fonds doit établir un plan d'action soumis à l'agrément du gouvernement. L'activité du Fonds aura pour effet immédiat de suspendre l'émission de moyens de paiement au moment du déblocage. C'est pourquoi la circulation monétaire pourra être de nouveau régie à la base des opérations de crédit permises par la loi, et convenablement couverte. On reviendra ainsi aux conditions normales de l'émission monétaire.

*La loi sur la Banque Nationale de Tchécoslovaquie*

La loi sur la Banque Nationale de Tchécoslovaquie, actuellement en préparation, doit déterminer la forme juridique et les fonctions de l'institut d'émission, en tenant compte des nouvelles conditions économiques. Ladite loi suit deux tendances. Tout d'abord, elle substitue à la banque d'émission par actions un établissement public d'Etat doté de la personnalité juridique autonome, couronnant ainsi l'oeuvre de nationalisation des banques anonymes. En second lieu, la loi vise à créer les fondements juridiques, à la base desquels la banque d'émission sera à même de remplir les tâches découlant des modifications survenues dans notre organisation économique.

Le décret portant nationalisation des banques ne s'appliquait pas à la Banque Nationale de Tchécoslovaquie. Il était certain qu'elle ne conserverait pas sa forme de société anonyme, mais il ne faisait aucun doute que le régime d'entreprise nationale ne lui convenait non plus. Il fut reconnu que la meilleure solution serait de la transformer en banque d'Etat. Cette opinion se basait sur la conviction que la banque d'émission est chargée de fonctions se rapportant à un secteur important de l'administration publique, la gestion de la monnaie. En attendant la promulgation de la loi, le décret No. 139/1945 a confié la direction de la Banque Nationale à un Comité provisoire nommé par le gouverne-

ment. De cette manière, le fonctionnement de l'institut d'émission a été assuré.

Il est évident que la transformation subie par notre organisation économique n'est pas demeurée sans répercussion sur la gestion de la monnaie, celle-ci devant être fermement ancrée dans notre système économique actuel. C'est pourquoi la loi à l'étude définit les moyens par lesquels la banque d'émission doit contrôler la monnaie et régler le volume du crédit, qui doit demeurer en harmonie avec la planification économique. La loi énumère également les moyens de régulation de la circulation, destinés à compléter l'instrument classique du taux de l'escompte relégué, à l'heure actuelle, au second plan.

La loi en préparation s'inspire de la loi No. 347/1920, portant création de la banque d'émission et de ses compléments. Toutefois, la nouvelle loi tend à simplifier le texte et c'est pourquoi elle ne contient aucune disposition de détail sur l'organisation, les billets, leur émission et leur retrait, sur leur circulation et les sanctions pénales édictées pour sa protection. Les dispositions y relatives feront l'objet de normes secondaires et, pour partie, de la loi sur les moyens de paiement tchécoslovaques.

*La loi relative aux moyens de paiement du système monétaire tchécoslovaque*

Cette loi également à l'étude, est en connexion avec la loi sur la Banque Nationale. La gestion de la circulation des billets assurée par la Banque Nationale de Tchécoslovaquie représentant dans cette fonction l'Etat tchécoslovaque — présuppose une proportion dominante de billets de banque dans la circulation globale. La proposition de la loi sur les moyens de paiement tchécoslovaques tient compte de cette nécessité; elle déclare en effet que seuls les billets émis par la Banque Nationale et la monnaie divisionnaire émise par l'Etat ont qualité de moyens de paiement légaux, les billets d'Etat ne pouvant être émis qu'en remplacement de la monnaie divisionnaire. La loi en question réalise l'aménagement juridique de tous les moyens de paiement et unifie toutes les prescriptions concernant les diverses sortes de moyens de paiement.

Il convient de souligner que personne ici, ni la Banque Nationale, ni le ministère des Finances, n'envisage une nouvelle opération monétaire. La couronne tchécoslovaque est ferme, et la consolidation économique du pays se poursuit.

## THE MONETARY REFORM IN CZECHO-SLOVAKIA

### SUMMARY

On October 1, 1938, the money in circulation in the territory which during the occupation was called "The protectorate of Bohemia and Moravia" amounted to 12,541 million crowns. To this sum should be

added the 1.5 milliard crowns in circulation in the territory that was called "The State of Slovakia". On May 1, 1945, there were in circulation in the same territory 88,206 million crowns plus 27.4 milliard Slovak crowns. A money purge therefore was highly necessary. To begin with, all deposits in credit establishments were blocked (Decree of the President of the Republic, nr. 91 of the Bulletin of Acts and Decrees, 1945). At present there are two taxes on property in Czecho-Slovakia, viz. the ordinary tax on property and, besides, the tax on the unearned increment of property, as in 1920. As this time the monetary dislocation was more serious than after the first world-war, the rates of the taxes mentioned are higher at present. The taxes may be paid either with blocked money or with cheap money, the rate of which is 2 %. In total, taxpayers have deposited 4,311,615 declarations for the two taxes, but in about 80 % of the cases the taxes will not be imposed. The total of blocked money is round about 190 milliard crowns. Until May 31, 1947, 50,225 million crowns have been liberated. The greater part of the blocked deposits belongs to the proprietors of undertakings, who are followed by the workers, then by the officials and finally by the farmers. Until June 15, 1947, the two taxes yielded a sum of 19,735 million crowns and it is estimated that the two taxes will bring in a total of about 25 milliard crowns. To carry into effect the liquidation of the blocked money "The Monetary Liquidation Fund" has been instituted, which is to draw up a schedule on which final liberation will be based. To complete the money purge, a National Bank of Czecho-Slovakia Bill has been drafted. The National Bank of Czecho-Slovakia will be made a State institution, because it has been entrusted with an important part of public administration, viz. finance. Moreover, a bill has been drafted relating to the means of payment in the Czecho-Slovak monetary system, which provides that the money current in Czecho-Slovakia consists only of the notes issued by the National Bank of Czecho-Slovakia and of the petty cash issued by the State. The State can only issue State notes to replace the petty cash.

There is nobody in Czecho-Slovakia who thinks of the new monetary operations. The economic consolidation continues.

# THE STATE AND ITS BUDGET

## From the budget of the patrimonial State to the budget of the faustian State

BY JEAN MARCHAL

*Professor of Paris' University, Member of the Economic Council*

The word budget, in current terminology, signifies a document and its contents. In the material sense it is the whole of State revenue and expenditure in public finance. In the formal sense it is the act of accounting by which this revenue and expenditure are regrouped and a relation is established between the two. When thus considered, the budget is necessarily in equilibrium, since, except in the case of a State bankruptcy, all expenditure must be covered by revenue, if necessary by the creation of money. But it has become customary to reserve the term "in equilibrium" only for those budgets in which the expenditure is covered by normal revenue, i. e. revenue from estates and revenue from taxes. In practice, the term gives rise to much confusion.

The budget, therefore, appears to be a kind of intermediary between the State as a political organism and the economy. It is no wonder that there is a close relationship between these three conceptions and that any change in the State or in the economic conditions is reflected in the budget. Now, between the 16th century and the present day the State has changed greatly, under the influence of changes in the economic and social spheres and the evolution in political thinking [1]).

***

In the 16th century, chiefly in France, England, Spain and Portugal

[1]) We refer in a general way to the various articles and works published by us on the subject: ,,Les principes directeurs de la fiscalité" (Guiding principles in the financial system) in the ,,Recueil Critique Dalloz-1941"; ,,Rendements fiscaux et Conjoncture" (The yields of taxation and business cycles) (Médicis 1942); ,,Nature et contenu de l'économie financière" (Principles and scope of Financial Economy) in the ,,Revue de Science et législation financière" 1946, p. 162; ,,Dépenses publiques et conjoncture (Public Expenditure and business cycles) (same ,,Revue", 1946, p. 385).

the first States of modern times appeared. Thus is formed what has been called *the patrimonial conception of the State*. The King is the State. The budget, in the material sense, is the whole of the revenue and expenditure of the king.

Under liabilities we find a mixture of private and public expenditure. Indeed, no distinction is made between the two. Keeping guards on an estate to protect it from any depredations is exactly the same thing as possessing an army to defend the territory. The king's object is to turn what he possesses to the best account. The assets consist essentially of the revenue from estates. The king, as any other lord, must live on the income drawn from his property. In certain cases he can, as any sovereign, call upon his vassals, who will consent to help him and will authorize him to levy taxes on their subjects. But revenue from taxes is the exception. Only revenue from estates is normal.

All things considered, the State budget is the budget of a lord, more powerful perhaps than the others but of the same kind as they are. Afterwards, this conception changed gradually. The king was no longer a feudal lord, as the others, but became the representative of the State. This was a slow evolution, which does not appear from the words. The authors of the mercantile school continue to speak of the interest of the king. They still exalt that interest to supreme law. But careful examination reveals that they tend to interpret that notion in a less egoistic way, to identify more and more the interest of the king with that of the nation, and to make the former not the proprietor but the representative of the latter. The authors of that school have often been blamed for being bullionists.

But, as a matter of fact, the most advanced among them consider gold fundamentally as a reserve of purchasing power. They explain this well enough by saying that the possession of gold makes it possible at any moment to obtain goods from abroad. The experience of the 20th century, after two world-wars, shows that this view is not altogether wrong and that in certain circumstances the possession of a metallic reserve can be an undeniable advantage for the State. But the liberal theoreticians, who dominated the 19th century, and considered money almost exclusively as a medium of exchange, were, naturally, inclined to criticize this attitude.

As is often the case, this change has to a large extent remained unnoticed by the contemporaries. We do not believe that any of them had elaborated a new theory on the budget. But in fact the budget does change. The liabilities remain a micture of public and private expenditure. The resources of the country are at the king's disposal for his personal expenses and for those of his family as well as for expenditure of general interest. The assets, on the contrary, show a gradual substitution of taxes for revenue from estates.

In the planning of these taxes the thought of what it will yield predominates. The Treasury has to be filled with cash. But equity is also taken into consideration. Only, this consideration assumes an aspect that is not understood today. They base themselves on the principle that rights and duties are not the same for all. It is never forgotten that they are grouped into classes or orders. Consequently, it is admitted, at least originally, that the nobility are exempt from taxation: they pay their due to the State in another form, viz. that of military service, which includes the blood tax, but also a tax in money, for the soldier has to pay for his own equipment. The clergy do not pay either. It should be borne in mind that the State by no means claims to be laicized; it would abhor the very idea: the clergy pray for the community. Besides, they are in charge of charitable and relief work. It is quite normal, therefore, that taxation should fall on the Third Estate.

However, as the economic conditions, social sphere and ideas change, this will be disputed more and more.

***

In the early part of the 19th century a new conception works its way through. It takes place under exceptional conditions. From the economical point of view it is the industrial revolution and the triumph of the machine; from the social point of view it is the coming up of the middle classes; from the ideological point of view it is the triumph of rationalism and liberalism.

The idea spreads that there is a natural, providential order, to which man only has to adapt himself to come to the greatest happiness. This order, which by the mere fact that it is so obvious, forces itself upon every being endowed with reason, is based on private ownership and respect for the individual. In a free world personal initiative leads not only to the well-being of everyone but also to better conditions for all.

From that time onwards the State, in the strong words of the Physiocrats, is thought of as a legislator and not as a "legisfactor", that is a law-bearer, not a law-maker. The task of the State is to give shape to institutions which are older than the State itself and urge themselves upon it. It must promote and protect these institutions. The fundamental laws, therefore, will be the respect for private ownership, for contracts and for money. According to a law of the 16th and 22nd March 1793, the Convention will, sentence to death anyone who should venture to propose an agrarian law or any other one subversive of territoial, commercial or industrial property. And a commentator, Hello, approves of it by saying: "If the legislator acknowledges that a principle is fundamental, nothing is more rightful, no duty more sacred than withdrawing it from the debate and protecting it by penalties.

An antiproprietary decree is criminal and falls under penal law."

Respect for private property, belief in the superiority of the individual initiative and in the maleficence of the State in the economic field, all this necessarily leads to moderate budgets. In France, the State budget amounts to 900 millions in 1819, and to only 1,900 millions in 1869. No doubt, the franc is worth more in the year XI (of the Republic calendar) than today. The centimes have not yet been withdrawn from the circulation. But in comparison with what may be called the total turnover of the nation, this figure is still very modest.

Consequently, nothing is easier than to keep the State budget free from the disturbing influence of the economic fluctuations. Indeed, the liberal management, no more than former managements, has had no rest. It has done away with famines. But it is the victim of economic crises. This development of economic conditions, gloomy and alarming though it may be, has no unfavourable effect on the budget. The part played by the State is restricted, the budget requires but limited resources. The men in charge of it can choose from taxable matters those which present the highest degree of stability. Among the techniques of assessment, payment or collection, they can retain those which are least affected by variations in the taxable matter, and get yields stable to the maximum. They have all the more reasons to do so because the expenditure to be covered represents political needs, i.e. unchanging needs, which do not increase in periods of prosperity but which do not become less in periods of crisis.

Moreover, the State, through its budget, exerts no appreciable influence on the economy. It is true, the State levies taxes, issues loans, incurs expenditure, but the volume of those taxes, loans and expenditure is much too small to have any influence whatever on the general economic trend. The State, as we have asserted elsewhere, does not reach the "quantum" of action; the State is an enterprise, bigger, perhaps, than the others, but of the same nature, an enterprise which does not rule the market, but is ruled by it.

Consequently, a moderate budget is a budget which is easy to withdraw from the influence of economic fluctuations and the planning and orientation of which do not act upon the development of economic conditions.

With this general picture in mind, principles for the planning of a budget have been laid down; these principles are well-known and we shall restrict ourselves by giving a brief survey.

1. Limitation of public expenditure to a minimum. The State does not interfere in the economic field. Its needs are of a purely political nature: they correspond to the justice, education, internal and external security services. Military expenditure remains low, war is not yet an industrial business.

2. Organization of taxes in order to weigh as little as possible on the tax-payer. Taxation may not include any fiscal inquiries, or any measures that will violate the secret of patrimonies. Indirect taxes are therefore extended to the extreme and direct taxes are converted into pseudo-indirect taxes by recourse to the method of outward signs of prosperity.

3. Limitation of loans to exceptional circumstances. The State may only borrow under the same conditions and with the same precautions as the individual. The loan shall therefore be issued on the terms of the market, which are considered as being formed objectively, without any State interference. It must be used to cover non-periodical expenditure and be redeemed by raising up the taxes, without regard to the influence which those operations might have on the economy.

4. Formal condemnation of the creation of money, which is only allowed as a temporary expedient and with redemption at par of the notes issued.

5. The belief of the annual budgetary equilibrium. The only principle, we find in Leon Say's dictionary, is that of the equilibrium. To this principle the whole science of finance can be reduced. There must be established a rigorous equilibrium between revenue and expenditure within the compass of one financial year.

Why this compass of one year? There is nothing to explain it. No doubt it is justified by political and technical considerations. On the one hand, this is approximately the time required for issuing the assessment lists of direct taxes and to have them returned. On the other hand, at sufficiently long intervals the legislature should check the management of the executive. From the economic viewpoint, we only point out that the individual who spends more than his income ruins himself. This is the argument of analogy, which is strong in all discussions, but which assumes that the State is entirely comparable to an individual.

This being the case, what must be a good Minister of Finance? Essentially an accountant, i.e. an exact, precise, scrupulously careful man, who has no imagination. Who is the typical Minister of Finance in that time? Baron Louis.

Yet, from the end of the 19th century onwards a change begins to come, the effects of which will not make themselves felt until after the war of 1914. Free economy tends to be replaced by planned economy, and the police state (état gendarme) by the providential state (état providence). Henceforth budgetary policy is going to change.

***

At the end of the 19th and in the beginning of the 20th century

the general situation has changed a good deal. Free economy has kept some of its promises. Production has been expanded considerably and the mass of goods at the disposal of consumers has increased. But everything is far from what it should be. Crises have come, which are deeply felt by producers. Poverty and misery have increased, owing to the concentration in the cities of an immense labouring class and to periods of unemployment through which this class passes. Finally, the struggle for the world's markets also creates difficulties; certain nations complain that they are exploited by others.

The socialist authors have stressed these weak points of liberal capitalism. They have sapped the belief in the blessings of "laisser-faire". A number of them calls for State interference. But what characterizes this period is the insufficiency of the economic analysis which should be the basis of such interference. What is demanded of the State is to do away with such or such particular wrong without asking whether, by doing this, it will not obstruct some general mechanism. In other words, the interference contemplated is only sectional. No one thinks of erecting it into a theory and yet it would be necessary.

From then onwards the State entirely changes its attitude towards economic phenomena. The only principle that can be laid down a posteriori is that it interferes whenever individuals worthy of interest risk to suffer from the work of general mechanisms. So in periods of crisis, the State will provide relief for the people, assist undertakings in difficult circumstances and protect those which are unable to face foreign competition. But it should be repeated that this interventionism remains on the surface, for the State does hardly anything to fight the crises themselves and does not tackle at all the problem of the general economic equilibrium. Is is naively trusted that this will be re-established by the liberal mechanisms, at the very moment they are prevented from working!

In the financial sphere such a development led to ruinous consequences, primarily because it caused the budgets to swell. In 1938 the French budget reached 82 milliard, which is 14 % of the national income. And even this figure is obtained by leaving out the accounts not included in the budget.

Consequently, all fluctuations in economic activity have their repercussion on the budget. On the expenditure side the nature of credits has changed. To the expenditure of the sovereign are added economic and social expenditure. The former was stable or varied for reasons that had nothing to do with economic conditions. The latter are variable and in times of crisis show an annoying tendency to rise.

As regards taxation the change is not less great. The statesman, compelled to take into account in the first place the yielding capacity, are no longer in a position to choose between taxable goods that remain

stable and those which will vary or between techniques that will weaken the fluctuations and those which will make them stronger. They have not only to use all means, but they are obliged to have recourse especially to the taxing of fluctuating goods and to techniques that increase fluctuations, for it is found — and this is easily explained — that those are the most productive.

Moreover, the budget, through its planning and orientation, henceforth exerts an influence on the development of economic conditions which may no longer be neglected. After the war of 1914 the State is no longer an undertaking as the others. It has become a gigantic organization, working with enormous sums. By levying taxes, floating loans, spending and creating money it exercises an influence on the development of economic conditions which is not always decisive but never negligible.

What is characteristic of that time, however, is that the specialists in the field of finance refuse to take these facts into consideration. They cannot ignore the fact that the budgets are influenced by the economic fluctuations, but it does not occur to them to measure that influence and they decide upon their policy without regard to it. Moreover, the effect which the budget can exercise on the economy is altogether passed over in silence. This is only admitted in the case of an inflation, but is far from being always correctly analysed. Too much importance is attached to the figure of the fiduciary circulation, as revealed by the balance-sheet of the Banque de France and a host of other data, especially those furnished by the Budget, are ignored.

Consequently, the authors of that time show some hesitation in laying down the rules according to which the budget should be planned and carried into effect. Indeed, they do not give exactly the same rules as in the preceding period, since too many things have changed and new ideas have sprung up. But by refusing to take into consideration the central fact of the swelling of the budget and its consequences upon the economy, they often make mistakes.

Finally it appears that the rules for the financial organization are as follows.

1. Obviously, the basis of public expenditure has changed. It is no longer only a question of making some public services function, but also of assisting all the victims, in the broad sense, of economic phenomena. The majority of the authors will not admit this. They restrict themselves to the statement that the question is a political one and that it falls outside the scope of the science of finance.

2. The precepts relating to the levying of taxes have also changed. The necessity of a high yield is still stressed, but instead of combining yield and convenience, as in the preceding period, there is now a tendency to combine yield and equity. Direct taxes are therefore preferred

to indirect taxes, declaration to outward signs of prosperity, progressiveness to proportionality.

3. Loans and the creation of money are still condemned, but the best authors realize that this condemnation is only theoretical and that in practice every State resorts to them, not only in times of war, but almost regularly.

4. Finally, as to the budget, the necessity of an annual equilibrium continues to be preached, but without conviction, since, as we said just now, the authors admit that, in fact, loans and the creation of money have become methods which, if not normal (the word has but little meaning), are at least currently used.

On this point there is a striking discrepancy between practice and theory. Instead of endeavouring to give a picture of reality and to penetrate into its depths, the theory tends to change into a moral science, it aspires to lecture this century by virtue of principles holding for the preceding one!

All things considered, we find that the Minister of Finance in that time should no longer be an accountant, but a man capable of reconciling the gross inconsistencies that force themselves upon him and are above his comprehension. If we may venture to say so, it should be an equilibrist.

In our opinion, the Minister of Finance, typical of that time, was that Minister of the 3rd Republic who, in 1932, hit on the idea of shifting the first day of the financial year from April 1st (which date had been fixed in a law of Dec. 27th, 1929) to January 1st, which enabled him to earmark for expenditure bearing on a transition period of only 9 months (from April 1st to December 31th) the unchanged yield of direct taxes calculated as usual on the revenue of one civil year, viz. the one just elapsed. Thus he could present a balanced budget without increasing the tax rate.

It stands to reason that this conception of the budget, full of contradictions, is questionable. Let us, therefore, propose a new one, which may seem revolutionary in France, but is in agreement with the conceptions at present prevailing abroad.

***

The analysis of the theoricians of the classical school and that of their non-classical successors were of a reassuring nature. It seemed as if in all domains spontaneous mechanisms were at work, and the result was not only that the equilibrium was re-established each time it was disturbed, but also that this equilibrium was fixed at the best level, namely that which was most in keeping with the happiness of mankind.

Modern authors are considerably less optimistic. Some examples

will be given. In the field of micro-economy the classicists, basing themselves on the theory of perfect competition, stated that prices tended to fall to the level of the lowest average cost of the least favoured undertaking the production of which was yet necessary for the market. They concluded that consumers were satisfied under optimum conditions. Modern authors denounce the arbitrary character of this theory. In actual fact, so they say, perfect competition hardly ever materializes. In reality it is imperfect competition that rules. Now, under such a rule prices do fall to the level of average cost, but this is no longer necessarily the lowest average cost. Natural resources are wasted, the well-being of the consumer is by no means raised to its maximum.

In the field of macro-economy findings are identical. Certainly, an equilibrium is established between production and consumption, but this does not necessarily involve full employment for all workers. The classicists stated that, if the latter would consent to a reduction in their nominal salaries, unemployment would disappear. The modern theory disputes this assertion. It maintains that a decrease in nominal salaries would, on the contrary, in many cases involve an increase in unemployment.

Thus, while the classical theory led to the exclusion of the State from the economic field, the modern theory propounds the question of its reinstatement. The man of the 19th century could abandon himself to the free action of economic phenomena, since the experts assured him that this free action would lead to his greatest happiness. The man of the 20th century can do this no longer.

The man of the 20th century has the choice between only two attitudes:
— an attitude of resignation, which would consist in passive abandonment to the action of forces which are beyond him and which he thinks he cannot resist, although he knows that these forces will often lead to unpleasant results;
— an attitude of resistance, which may be qualified, according to taste, either as reckless or as brave and which may be defined as a refusal to submit and a will to rule the outer world.

Everything indicates that the man of the 20th century has chosen between these two attitudes. In recent years he has shown an increasing capability of mastering the physical world. Today he claims to dominate the biological and social forces. An author wrote recently that the 17th century was the age of mathematics, the 18th that of physics and the 19th that of biology. We think that the 20th will be the age of social sciences.

As Goethe's Dr Faust, the man in the 20th century intends to dominate the outer world, the physical as well as the biological or the social world. But we think that, as Faust, he will never succeed entirely: it is certainly not impossible for him to achieve successes, to remove

certain evils, and, finally, to improve the conditions of mankind. But where man attacks man himself we do not think that here below he will ever attain a perfect society. It is this aspiration after a domination of the outer world and at the same time the doubt as to total success, which we wanted to bring forward when qualifying the modern State as Faustian.

But how will the State succeed in mastering economic phenomena, or, at the very least, exercise an influence on them? Many means come into consideration and there is anything but unanimity as to these means, the way of using them and the results to be expected. Looked at from a distance, the means can be reduced to three groups: egislation, money and the budget.

Recourse to the budget as a method of managing the economy, therefore, is not strictly necessary. It is conceivable that the State tries to use other methods, but it seems impossible that these methods should not necessitate the utilization of a numerous staff and an extensive administration, frequent interventions and, consequently, the necessary incurring of expenditure and the receipt of considerable sums, a substantial budget. Now, a substantial budget is a budget that is susceptible to the influences of economic conditions and a budget that may affect the economic conditions. So even if it is not intented to influence the economy through the budget, it is yet convenient to be acquainted with the influence which the budget will exert in any case, so that at least it does not oppose the action undertaken.

This aim — which, as will be seen, is independent of any position, whether in favour of intervention or against it — should be pursued by the science of finance, or, as we prefer to say, to distinguish it more clearly from legislation, financial economy.

This being so, the various concepts currently used in finance assume a new character.

1. *Public expenditure;* formerly this was the means to make the public services function. For the financial economist who primarily wants to pay attention to economic reactions, *the definition of public expenditure will be the injection of purchasing power at a given point in the economy:* in the sector of consumption goods or in that of production goods; in one industry or in the other; in a class which saves easily or in a class which spends, etc.

2. Taxation, loans, the creation of money were means, not equally recommendable, to provide the State with resources. The financial economist will to a certain extent retain this point of view. He will also define taxation, borrowing and the creation of money as methods the effect of which is to *place purchasing power at the disposal of the State.*

But he will attempt to establish a rational distinction between these three methods, by emphasizing, in the first place, that by the

creation of money purchasing power can be placed at the disposal of the State without depriving anyone else of it, al least at the beginning, whereas a tax and a loan involve a transfer of purchasing power from private persons to the State.

Next, he suggests that in principle the curtailment of purchasing power effected by the tax, weighs on the private income and that therefore it affects first and foremost the market of consumption goods, whereas the transfer brought about by a loan rather touches capital intended for investment, in other words, that it acts chiefly on the market of production goods.

3. Finally, the budget will be defined as all the financial proceedings by which the State is inserted in the monetary circuit of the economy, and by which, perhaps involuntarily, it influences the general economic development.

To some these definitions may seem revolutionary. We shall, therefore, quote two texts from unsuspected personalities, who seem to hold similar views.

In 1943, the American Minister of Finance, Mr Morgenthau, when addressing Congress, declared: „After payment of the tax there remains in the U.S. a surplus of purchasing power of 20 milliard. I would propose forthwith to reabsorb half of it by new taxes." This is a characteristic statement. It is proposed to levy taxes, not to cover public expenditure but to reabsorb a surplus of purchasing power in the economy.

The second quotation is from the great conservative paper „The Economist" of October 20th 1945: „The Budget nowadays", this paper writes, „is a conscious attempt to use the taxing and spending powers of the State with the object of influencing both the magnitude of the community's income and this distribution of its expenditure." One could not think of a better way of putting it and we agree wholeheartedly with the definition proposed.

This being so, it seems to us that the Minister of Finance of the 20th century should be no longer an accountant and even less an equilibrist, but an Economist in the full sense of the word, i.e. a man who is in contact with the reality and at the same time knows the principles of economics.

***

The conception which we developed just now will perhaps seem revolutionary to some. Nevertheless, we believe that it fits into an evolution that shows a remarkable continuity. The transition from the patrimonial State to the Faustian State via the police State (état gendarme) and the providential State (état providence) is easily effected.

Originally, the State was incarnated in one man. It is only normal that the budget of that man should be managed as a private budget.

Later, the character of the State as an instrument of General interest comes to the fore. But a historical circumstance will play an important part. The reigning school claims that the general interest in the economic field will look after itself and that consequently the role of the State should be a purely political one. Owing to the fact that it derives revenue from taxes (i.e. by a levy on the private income, the magnitude of which is determined by itself) and not from labour or from any capital, whether the State budget changes. But as it remains on a small scale, on the scale of the private budget, it can be managed by methods which remain very much like the private methods.

The exclusion of the State from the economy, however, does not last. In fact, the State interferes more and more frequently often without any doctrine and often awkwardly. The character of the State budget changes. Taxation, loans, public expenditure get a different meaning. The budget swells. It reaches and passes the quantity of economic activity. To this changed budget it is still wanted to apply the rules laid down in the course of the preceding period. This is the phase of the providential State (état providence), a phase which is full of contradiction and difficulties and can only be a transition period.

We also think that *the State budget* should be rethought in the light of both the enormous progress made in the course of some years by the economic science and of the part assumed, rightly or wrongly, by the State. The State budget can in no way be compared to the private budget any more. It is something quite different. A new science must be born: that of financial economy, which, free from all doctrinal preoccupations, will define more accurately the relation existing between the development of the budget and that of the Economy and which will give the statesmen of the future solid bases on which to build up a policy which might rationally achieve the objects they will aim at.

## LE BUDGET, INTERMÉDIAIRE ENTRE L'ÉTAT ET L'ÉCONOMIE

### RÉSUMÉ

I. *La conception patrimoniale de l'Etat.* Le budget de l'État, budget d'un seigneur. Transformation de la fonction royale: le roi cesse d'être un seigneur féodal pour devenir le représentant de l'Etat. Transformation corrélative du budget.

II. *La conception de l'Etat-gendarme.* Les fondements du capitalisme libéral. La modicité du budget de l'Etat et sa conséquence centrale: absence de toute liaison avec l'économie. Les principes d'aménagement du budget, de l'impôt et de l'emprunt.

III. *La conception de l'Etat-providence*: Le recul du libéralisme et les progrès de l'interventionnisme. Caractère externe de l'intervention. Les conséquences sur le budget: l'influence de l'évolution économique

sur le budget et du budget sur l'évolution économique. Refus des auteurs de prendre en considération le fait nouveau. Les règles d'organisation financière. Discordance entre la théorie et la pratique.

IV. *La conception de l'Etat „faustien"*: Pessimisme de la théorie moderne. Les mécanismes automatiques ne conduisent pas toujours à des équilibres satisfaisants pour l'intérêt général. Refus de l'homme moderne de subir passivement les phénomènes économiques. Recours au budget comme à l'un des moyens de direction de l'économie. Caractères originaux de la dépense publique, de l'impôt, de l'emprunt, de la création de monnaie.

Continuité de l'évolution de l'Etat patrimonial à l'Etat faustien. La différence de nature du budget de l'Etat et du budget d'un particulier. Apparition d'une science nouvelle: l'économie financière.

# L'ADAPTATION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE À LA FONCTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

PAR ROBERT JACOMET

DIRECTEUR DE LA SECTION DE FINANCES PUBLIQUES DE L'INSTITUT DE DROIT COMPARÉ DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les débats du Congrès de l'Institut international des Finances publiques, qui s'est tenu à La Haye les 8, 9 et 10 Septembre dernier, ont mis en pleine lumière l'existence généralisée de plans économiques de longue durée dont l'exécution a pour but de restaurer l'économie des Nations atteintes par les effets de la guerre. La durée prévue pour la réalisation de ces programmes varie très sensiblement suivant les pays: elle est de deux ans, par exemple, pour la Tchecoslovaquie, de trois ans en Pologne, de cinq ans en France, en U.R.S.S., en Turquie, de 6 ans aux Pays-Bas, de 10 ans en Belgique. Ces plans visent, dans les pays dévastés, la reconstruction des destructions matérielles; tous accordent une importance primordiale à la réfection et à la modernisation de l'outillage industriel. Certains embrassent l'ensemble de l'économie nationale (par exemple en Belgique), d'autres (par exemple en France) s'attachent à la restauration des industries-clefs dont, par un phénomène de gravitation, on espère que l'essor entraînera un renouveau de prospérité dans les branches secondaires de l'économie.

La signification juridique de ces programmes économiques diffère selon les régimes politiques des pays auxquels ils s'appliquent, comme aussi selon l'importance et la variété des ressources matérielles dont disposent les Etats. Dans les pays à direction économique autoritaire, ces plans formulent des directives obligatoires pour toutes les activités nationales. Tel est le cas du plan quinquennal de l'U.R.S.S. Dans les pays à structure capitaliste, le programme trace le cadre du développement souhaitable de l'économie vers les objectifs qu'il assigne. Il respecte le caractère contractuel des mesures d'exécution. L'existence de plans économiques ne saurait donc en rien évoquer une querelle entre dirigisme et libéralisme. Elle répond au postulat de la continuité concertée de toutes les forces productrices appelées à participer à une oeuvre commune. Ainsi que le fait remarquer, avec juste raison, le

rapport néerlandais, présenté au Congrès par MM. Drees, Zimmermann et Meij, la solidité des assises de ces plans et la fermeté de leurs buts dépendent essentiellement aussi des moyens matériels dont disposent les pays. C'est ainsi que la Russie soviétique possède toutes les ressources économiques sur son propre territoire et peut vivre en autarcie. Il lui est donc possible de fixer, pour une période déterminée, les objectifs qu'elle veut atteindre. Il n'en est point de même pour les pays de l'Europe continentale, ni même du Royaume-Uni de Grande-Bretagne, dont la reconstruction dépend, en grande partie, de leurs possibilités d'importations de matières premières et d'outillages. Une grande incertitude règnera sur la réalisation des plans économiques de ces pays, aussi longtemps que ceux-ci n'auront pu déterminer les sources et l'importance des produits à importer, les moyens de règlement internationaux dont ils peuvent disposer sous forme d'or, de devises et, dans la mesure où ces éléments seront épuisés, sous forme de crédits extérieurs. Si, même dans l'état d'instabilité économique de l'Europe, il est possible de faire une évaluation de l'épargne nationale qui peut être consacrée à l'investissement, le financement des plans économiques, dans la mesure où il exige des crédits extérieurs, ne pourra être défini que lorsque seront conclus les accords internationaux relatifs à l'ouverture de ces crédits. Un plan économique qui n'est pas assuré des moyens nécessaires à son financement n'est qu'une simple velléité. Ainsi apparaît, en toute lumière, l'importance décisive de la mise en oeuvre du plan Marshal pour la restauration de l'Europe.

Le contenu et le volume des plans économiques doivent donc être déterminés en fonction des ressources financières qui leur peuvent être appliquées. C'est la faiblesse de certains plans économiques de n'avoir pas, ou de n'avoir pu, fixer, jusqu'ici, avec quelques précisions, cet élément essentiel, non seulement pour leur réalisation, mais aussi pour leur conception. Si celle-ci, au contact des réalités, se montre trop ambitieuse, cela ne veut pas dire qu'il y faille renoncer. C'est dans l'étalement de l'exécution dans le temps que la transaction doit être trouvée.

De toutes façons, quels que soient les régimes politiques et économiques, la notion de plan, accordé, dans le temps, avec les ressources financières et industrielles des états, comme aussi avec les possibilités d'importation, devient fondamentale. Ce sont les ressources d'impôts, d'emprunts intérieurs, de crédits extérieurs, à l'exclusion de toute inflation, qui doivent constituer la masse des moyens financiers appliquée à l'exécution des plans économiques.

***

L'exécution des plans de reconstruction soulève de multiples problèmes d'ordre économique et financier, dont les données ont été formulées,

avec toute l'ampleur et la précision voulues, dans le magistral rapport que M. le Professeur Masoin a présenté devant le Congrès de l'Institut international des Finances Publiques. De larges débats ont été consacrés à la discussion de ce rapport et les suggestions les plus intéressantes ont été formulées, dont les Gouvernements ne manqueront pas de s'inspirer. Il n'est pas dans mon propos de discuter à nouveau ces suggestions.

Mais il est un point qui, faute de temps, n'a été qu'effleuré, sans doute aussi parce que, avant d'étudier les modalités de l'exécution des plans économiques, il était indispensable de formuler la doctrine qui la doit inspirer.

Dans la partie finale de son rapport, M. le Professeur Masoin a posé la question de savoir si l'exécution de vastes plans de restauration économique et de rééquipement doivent figurer au budget de l'Etat. Cela ne fait pas de doute, dans un régime parlementaire. Aussi bien, à ses yeux, l'ensemble des recettes ordinaires et extraordinaires de l'Etat doivent former une masse affectée à la couverture de l'ensemble des dépenses, à l'exclusion de toute spécialisation des recettes.

Mais, affirme M. Masoin, les deux obstacles à l'exécution d'un plan concerté de restauration et d'équipement sont l'obligation de soumettre le budget des dépenses au vote annuel du Parlement et de spécialiser les crédits de dépenses jusqu'à l'extrême limite. Cette incompatibilité entre la notion de programme et les règles budgétaires procède, selon le rapporteur général, du fait que des plans de l'envergure de ceux qui sont envisagés embrassent des ensembles de travaux de nature individuellement complexe et dont l'exécution doit, par nature, s'étendre sur de longues périodes. Au surplus, cette exécution doit être préparée par la création d'usines, la construction d'ouvrages adéquats, que l'Etat ne peut imposer à l'économie privée sans lui offrir des garanties de commandes de longue durée.

La question qui se pose est de concilier ces exigences de la technique avec celles du Droit public et M. Masoin affirme que c'est dans la comptabilité publique, et non en dehors de celle-ci, que la solution doit être trouvée.

Le problème de l'adaptation de la comptabilité publique aux exigences de l'exécution des plans économiques est ainsi posé, avec la plus grande netteté, et la solution est orientée vers une tendance nettement affirmée, à laquelle des raisons majeures incitent à souscrire.

Aussi bien, la nécessité d'une telle adaptation est-elle formulée, en termes excellents, dans le rapport présenté au Congrès par les représentants des Pays-Bas. Ce rapport, dans sa partie relative à la réforme des budgets, présente un intérêt considérable qui dépasse l'objet de la présente étude, en ce sens qu'il dessine une refonte complète des règles classiques et tend à faire du budget un plan de direction, le

moyen de fixer en termes financiers la responsabilité des directeurs des services administratifs de l'appareil gouvernemental. Il ne fait point de doute que ces vues réformatrices pénétrantes, dont l'objectif final est d'établir un bilan de l'Etat, susciteront le plus vif intérêt lors des discussions du Congrès international de comptabilité generale qui doit se tenir à Paris au mois de mai prochain et dont une section, que je dois présider, s'occupera spécialement de l'adaptation de la comptabilité publique à la fonction économique de l'Etat.

***

Cette adaptation doit être dominée par les notions de *durée* et de *continuité* qui caractérisent tout effort de production.

Les industries auxquelles l'Etat confie l'exécution des plans économiques ne peuvent procéder à des investissements à la mesure de leur tâche que s'ils sont sûrs de pouvoir les amortir. Plus seront importantes les commandes qui leur seront passées, dès le début de l'exécution des plans, mieux elles pourront organiser leur production et abaisser leurs prix de revient en répartissant leurs frais généraux sur un plus grand nombre d'objets. Il faut donc que la comptabilité publique soit conçue pour permettre à l'Etat de conclure des marchés de longue durée, ce qui revient à dire que les services publics doivent pouvoir engager des dépenses pour plusieurs années. Il convient d'observer que la plupart des comptabilités publiques répondent aujourd'hui, avec plus ou moins d'efficacité, à cette condition de durée. Il en est ainsi dans les pays comme les Etats-Unis, la plupart des Etats de l'Amérique du Sud, l'Italie où la prééminence est conférée à la notion d'engagement et où, en conséquence, le crédit budgétaire autorise à engager des dépenses jusqu' à concurrence de son montant. Dans les pays où le crédit autorise simplement les services à ordonnancer ou à payer jusqu'à concurrence de son montant, c'est-à-dire dans les très nombreux pays qui ont un budget annuel de caisse, le Parlement, dans la loi du budget, peut autoriser les services à engager des dépenses pour plusieurs années, à moins, ce qui n'est pas le cas en Hollande, on ne recourre à des comptes spéciaux qui, eux-aussi, brisent la règle de l'annalité. Le mécanisme des autorisations d'engagement de dépense est usité dans la plupart des pays de l'Europe continentale, et notamment en Belgique et en France. Selon le rapport néerlandais, présenté devant le Congrès, des projets sont en cours pour instituer des budgets de longue durée qui permettraient l'engagement de dépenses pour plusieurs années, le financement étant assuré par le vote de crédits annuels dans des budgets „tasksetting" [1]). Cependant des contrats peuvent être conclus pour plusieurs années sous réserve que les Etats

[1]) Budget fixant des tâches.

Généraux accordent les crédits nécessaires. De tels procédés n'ont pas leur raison d'être dans les pays autoritaires, même s'ils n'utilisent qu'un budget de caisse, car le Gouvernement, dans une économie entièrement planifiée, peut engager les dépenses à son gré et à la mesure des ressources qu'il décide d'affecter aux investissements. Ainsi, d'une manière générale, se trouve aujourd'hui satisfaite une des exigences fondamentales de l'exécution des plans économiques, c'est-à-dire *la durée*.

La deuxième exigence, qui est la *continuité*, se trouve garantie dans les régimes autoritaires qui n'ont à redouter aucune entrave à leur volonté. C'est du Gouvernement que dépendent les moyens de financement nécessaires au règlement des livraisons. La continuité est également assurée aux Etats-Unis, où le budget ouvre, pour les travaux, des crédits d'engagement continus, valables, en principe, jusqu'à épuisement. Cette garantie peut exister aussi en régime parlementaire, lorsque, comme il advient en Grande Bretagne, l'Exécutif est, en fait sinon en droit, maître du jeu en matière de finances publiques. Dans ce pays, le projet de budget élaboré par l'Exécutif est mis en application dès le début de l'année financière (1er avril) au moyen d'un régime d'acomtes. Le vote du budget n'intervient que plus tard (juillet ou août) et tout rejet de crédit par la Chambre des Communes, contre le gré du Gouvernement, entraînerait la démission de ce dernier et le recours à une élection générale. Le Gouvernement est, en fait, maître des moyens de financement des plans économiques. Il n'en est pas de même, dans les pays à régime parlementaire, où l'Exécutif n'est pas investi d'une telle autorité en matière financière, et où, comme l'évoque M. Masoin, le vote annuel des crédits de paiement afférents à l'exécution des plans économiques offre au Parlement l'occasion, qu'il néglige rarement, de remettre en question le principe même du plan ou d'en modifier le contenu. C'est ici qu'apparaît, dans de tels pays, la nécessité, si l'on veut assurer au maximum la continuité de la production, de recourir à la „*loi de programme*" qui fixe non seulement les crédits d'engagement, mais aussi les credits de paiement à inscrire dans les budgets des années successives au cours desquelles l'exécution du plan doit se dérouler. Aucune modification ne devrait pouvoir être apportée par le Parlement au montant de ces tranches annuelles sans un accord formel du Gouvernement. Le refus par le Parlement, contre le gré du Gouvernement, de se conformer à la teneur de la loi de programme, en ce qui concerne les tranches de paiement, devrait équivaloir à un vote de méfiance, et, à l'image de la pratique brittannique, entraîner le retrait de l'Exécutif. Cette formule n'exclut en rien une révision périodique du programme dans la mesure où celle-ci peut se justifier par l'évolution de la technique et des prix, mais cette révision ne devrait pouvoir se faire qu'en accord avec le Gouvernement. Telle me paraît

être la condition nécessaire pour assurer la continuité de l'exécution des plans économiques. Cette condition se traduit par un renforcement de l'autorité gouvernementale en matière financière.

Je ne reviens pas sur le mécanisme de la loi de programme que j'ai déjà décrit dans „Openbare Financiën" (No. 2, année 1946). C'est avec joie que, dans ses conclusions, après discussion, j'ai entendu M. le Professeur Masoin se rallier à cette formule qui j'ai brièvement rappelée au Congrès de la Haye. Il semble bien que la conception exposée dans le rapport néerlandais présenté á ce Congrès soit très voisine de celle que je viens de mentionner. Le rapport fait cependant une réserve pertinente lorsqu'il déclare que, dans l'incertitude actuelle où les Etats européens se trouvent sur les ressources à provenir des importations, les tranches annuelles des plans de longue haleine doivent être fixées en tenant compte des possibilités et des nécessités du moment. C'est là une triste évidence qui résulte de l'insécurité économique qui règne sur le monde. Mais le jour, où, comme il faut l'espérer, le plan Marshal, et tous autres accords de ce genre, pourront être conclus, les Etats intéressés pourront faire le compte complet des ressources financières qu'ils pourront affecter à leurs plans économiques. C'est alors que la loi de programme pourra prendre sa pleine efficacité, quels que soient d'ailleurs le volume et la durée des travaux.

***

La loi de programme permet donc aux Services publics chargés de l'exécution de passer des commandes massives ou échelonnées de manière à assurer la continuité de la production.

Tantôt, suivant les régimes économiques, l'Etat assume lui-même la charge totale de la production ou confie celle-ci à l'industrie privée, tantôt cette charge se trouve répartie entre un secteur privé et un secteur public d'inégale importance.

Lorsque l'Etat place des commandes dans l'industrie privée, il conclut avec celle-ci des marchés. Le succès du plan économique exige que l'Etat moderne renonce aux principes qui régissaient la théorie classique des marchés administratifs, née à l'époque libérale, c'est-à-dire dans un temps où la puissance publique s'interdisait d'intervenir dans l'économie générale. Il ne peut se contenter, comme autrefois, de sauvegarder son seul intérêt financier et de se prémunir contre tous les risques. Il doit s'efforcer, au contraire, d'aider les contractants à résoudre les difficultés techniques, économiques et financières, avec lesquelles ceux-ci cont constamment aux prises. Désormais, c'est un même problème de production que l'Etat et les entreprises ont ensemble à résoudre.

Cette solidarité se manifeste aussi bien à la naissance du marché, pour établir sa conception et ses bases techniques, qu'au cours de son

exécution. L'Etat doit faciliter les investissements des industries par des mesures de détente fiscale, par l'acceptation d'amortissements accélérés, par des subventions directes ou des majorations de prix, par une politique d'abaissement du loyer de l'argent .... L'Etat doit s'appliquer aussi à venir au secours des trésoreries des entreprises et hâter ses paiements en vue d'alimenter leurs fonds de roulement. La lenteur dans les règlements de l'Etat est également nuisible à la rapidité de l'exécution des commandes et aux intérêts du Trésor dans la mesure où elle incite les fournisseurs à se couvrir par excès de prix, contre les risques de paiement sur long temps différés. Or, il est certain que les vérifications préventives qui, dans de nombreux pays, sont effectuées, en vue de s'assurer de la régularité de la dépense, sont un obstacle à la rapidité des paiements. Il en est notamment ainsi lorsque les payeurs, comme en France, sont appelés à contrôler les ordonnateurs. La transmission des pièces et leur vérification par les payeurs exige de très longs délais. Beaucoup plus souples sont les méthodes de comptabilité usitées, par exemple, en Grande-Bretagne. L'administrateur prépare un budget détaillé. Après le vote des crédits par le Parlement, il connaît les limites dans lesquelles il doit se tenir. Avant d'engager une dépense, il demande l'accord de la Trésorerie qui vérifie si la dépense est bien prévue dans le budget. Puis il règle le fournisseur en lui remettant un chèque payable dans une des banques qui opèrent le règlement immédiat des dépenses publiques. Un double contrôle de ces dépenses, parfaitement efficace, peut s'effecteur à la Trésorerie et dans les banques. Il n'est pas douteux que de telles méthodes concourent à la rapidité des paiements. Malheureusement, les administrations publiques opposent, presque toujours, leur force d'inertie à toute réforme et c'est pourquoi les règles de la comptabilité publique restent souvent enlisées dans des formes qui ne sont plus adaptées aux exigences de la réalité moderne. Aussi, en vient-on à imaginer de trancher ces difficultés par des voies latérales. On peut envisager la création d'organismes à forme juridique privée, assujettis aux ordres et au contrôle des Ministres, qui recevraient les commandes sous la forme administrative et les feraient exécuter suivant les errements commerciaux (avance à la commande, paiement comptant, règlement direct par chèques . . .). Ces organismes constitueraient une sorte de transformateur, permettant, sous la responsabilité du Ministre, de passer du mode de gestion des deniers publics à celui des deniers ministériels, puis à celui des deniers privés.

Lorsque des entreprises publiques sont appelées à participer à l'exécution des plans économiques, il faut qu'elles disposent de moyens aussi souples que l'industrie privée. Elles ne peuvent plus rester enfermées dans les règles de la comptabilité publique, tout au moins lorsque celles-ci ne possèdent pas la souplesse désirable et restent enserrées dans

les formes où elles furent conçues à l'époque où l'Etat n'avait que des fonctions administratives et politiques et n'était qu'un producteur de sécurité.

La loi de programme, qui brise la règle anti-industrielle de l'annualité, permet, sans doute, de passer à ces entreprises, comme à l'industrie privée, des commandes de longue durée et de leur assurer en temps voulu les moyens de paiement nécessaires. Mais tout service à caractère industriel et commercial doit pouvoir utiliser ses recettes pour alimenter sa production. L'interdiction d'utiliser ses recettes ne peut donc lui être opposée. La règle de l'universalité budgétaire et du budget brut, pratiquée dans la plupart des pays, est incompatible avec la fonction industrielle et commerciale.

La classification des dépenses suivant leur nature (dépenses de personnel, de matériel, de transport . . . .) usitée aussi dans de nombreux pays, ne peut, non plus, convenir aux services publics dont la gestion est fondée sur la notion de prix de revient. Ce qui importe à l'industrie, ce n'est pas de connaître la répartition des dépenses en catégories plus ou moins arbitraires, mais bien de savoir ce que sont devenues les richesses initialement confiées à l'entreprise, de suivre les transformations intervenues, d'évaluer si la valeur des richesses transformées est supérieure ou inférieure à celle des formes anciennes.

Cette incompatibilité entre les règles de la comptabilité publique, telle que celle-ci est conçue dans la plupart des pays, pousse invinciblement les entreprises publiques à s'évader du budget général et à conquérir leur autonomie administrative et financière.

***

Mais puisqu'aussi bien les entreprises publiques ne peuvent plus vivre dans le cadre du budget général, quel doit être leur statut, comment est-il possible à l'Etat de contrôler et de mesurer les incidences de leur gestion sur la fortune publique?

Ce sont là des problèmes essentiels qui font l'objet de nombreuses études et qui méritent de retenir l'attention de tous les esprits qui s'attachent à une bonne gestion des Finances publiques. Les travaux que doit consacrer à ces questions le prochain Congrès de l'Institut International des Finances Publiques apporteront certainement une contribution féconde à sa nécessaire solution.

Je me contenterai de formuler ici quelques enseignements généraux tirés des expériences que j'ai pu étudier de plus près.

En France, les organismes à caractère industriel dans lesquels l'Etat parle en maître du fait qu'il détient la totalité ou la plus grande partie du capital, c'est-à-dire les établissements publics d'une part et, de l'autre, les sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'Etat, atteignent le total de 103, dont 11 seulement sont de création

antérieure en 31/12/35 et 31 ont été créés entre cette dernière date et la Libération. C'est depuis celle-ci qui s'est développée la politique de nationalisation, appliquée à de grands ensembles industriels, notamment, dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'industrie mécanique, des produits chimiques . . . . .

Ce développement exubérant s'est accompagné de troubles organiques dont certains sont si graves qu'il a été impossible d'en éviter l'aveu public. Ces troubles sont dûs essentiellement à ce que la création de ces organismes publics s'est produit avant qu'aient été élaborées les modalités de leur gestion et de leur contrôle.

Dans leur état actuel, les entreprises publiques revêtent, en *France*, des formes très diverses. Il existe une trentaine de type d'organisations qui s'abritent sous des appellations génériques imprécises, telles que, régie, office, société nationale, compagnie française, . . . . . etc. Des activités étroitement comparables sont exercées par des organismes dont les statuts diffèrent sur des points essentiels de leur organisation, de leur compétence ou de leur fonctionnement. L'impression qui se dégage de l'étude des textes actuels est que ceux-ci constituent une règlementation de sauvegarde plus que d'organisation. Elle traduit surtout une inquiétude légitime devant la dispersion budgétaire qu'entraîne la création de ces multiples entreprises para-étatiques.

Aussi, est-il apparu nécessaire aux Pouvoirs Publics d'établir un statut des entreprises publiques, de préciser dans ce statut leur régime financier et les modalités du contrôle dont elles doivent faire l'objet. Jusqu'ici les thèses contradictoires se sont affrontées sans qu'ait été obtenu un résultat concret. En résumé, on peut dire que le problème de l'organisation des entreprises publiques a été diversement résolu sans avoir été correctement posé.

Le souci de remédier à la disparité des modes d'organisation des entreprises publiques a conduit à la recherche d'un statut unique. Cette conception paraît devoir être abandonnée. On ne peut, en effet, traiter de la même manière les services industriels qui ont pour seul client l'Etat et ceux qui sont appelés à vendre leurs produits dans le public. Parmi ces derniers, il faut encore distinguer ceux qui ont un monopole de ceux qui sont en concurrence avec l'industrie privée.

Les services de caractère industriel qui ont pour seul client l'état (comme par exemple en France les établissements constructeurs de la Défense Nationale) reçoivent du Pouvoir Central des commandes conformes à certaines spécifications impératives. L'exécution de ces commandes peut se trouver grevée de sujétions particulières. De tels établissements ne sont donc pas maîtres de la conception. L'initiative de leurs dirigeants est limitée. Leur activité est régie par des considérations qui ne sont pas toutes d'ordre économique. Pour eux, la notion de bénéfice ne joue pas ou est purement illusoire, puisque les crédits budgétaires

qui leur sont affectés sont calculés pour couvrir leurs dépenses. Les frais de ces entreprises sont toujours ainsi couverts, car on ne saurait admettre qu'elles cessent de fonctionner. Ces établissements ont simplement une responsabilité d'exécution dans un cadre qui leur est imposé par le pouvoir central. Il est indispensable cependant qu'ils disposent de moyens d'exécution qui répondent à leur fonction. Il faut qu'ils établissent et soient forcés d'avouer leurs prix de revient, dont seule l'analyse permet au pouvoir central d'apprécier leur gestion. L'industrialisation de ces services est en partie fictive. Leur fonctionnement, assuré au moyen de crédits inscrits au budget général, ne peut échapper au pouvoir hiérarchique des Ministres.

Pour les services industriels qui sont appelés à vendre leurs produits dans le public, c'est le but économique qui, manifestement, domine. La notion de bénéfice devient ici primordiale, puisque, le cas échéant, c'est l'Etat qui couvre le déficit. Les dirigeants de ces entreprises doivent posséder l'initiative et la conception. Il ne suffit pas de conférer à ces services des moyens d'action industriels, de leur imposer l'établissement d'un prix de revient. Ils vivent de leurs recettes qui peuvent provenir d'achats de l'Etat et de particuliers. Pour accomplir leur tâche, il faut qu'ils puissent user des procédés commerciaux, qu'ils aient leur caisse propre, qu'ils puissent faire des avances aux fournisseurs auxquels ils s'adressent pout obtenir des matières premières ou des outillages, qu'ils aient la faculté de payer comptant par la délivrance de chèques. En un mot, il faut qu'ils échappent totalement aux règles usuelles de la comptabilité publique. On ne peut cependant traiter de la même manière ceux de ces services qui ont un monopole et ceux d'entre eux qui (comme la Société Nationale des Usines Renault) sont en concurrence avec l'industrie privée. Dans le cas de monopole, il est à redouter, en effet, que si les techniciens placés à la tête de telles entreprises jouissent d'une pleine autonomie, ils ne poussent à l'adoption d'une politique de prix élevés, afin d'augmenter l'importance de leurs rémunérations variables. Il faut éviter que le monopole public puisse se révéler aussi cupide que le monopole privé et rançonne aussi sévèrement le public. Il faut, même dans un régime général de liberté des prix, que l'Etat garde un droit de regard sur les tarifs.

Lorsqu'il n'y a pas de monopole et que joue la sanction de l'élimination du marché par la concurrence, l'autonomie du service public industriel doit être entière.

On ne saurait donc concevoir qu'un seul et même statut organique régisse toutes les entreprises publiques. C'est à cette conclusion qu'a abouti d'ailleurs l'Institut belge des Sciences administratives dans son avant-projet de loi organique des personnes publiques para-étatiques [1]).

[1]) Cf. *Le Statut des entreprises publiques* par le Contrôleur Général Jacomet et le professeur Buttgenbach — Paris. Recueil Sizey — 1947.

Cet avant-projet de loi prévoit trois types d'entreprises publiques qui se caractérisent par leur degré d'intimité avec l'Etat. Les trois types de service sont:

*a*) — l'administration personnalisée,

*b*) — l'établissement public,

*c*) — l'association de droit public.

Selon le projet, les administrations personnaliseés bénéficient d'une personnalité juridique distincte de l'Etat mais restent soumises au pouvoir hiérarchique du ministre dirigeant le département dont elles relèvent. La personnification du service n'entraîne pas, dans ce cas, l'autonomie organique vis-à-vis du pouvoir créateur. Les établissements publics bénéficient d'une véritable autonomie de gestion. Ses organes agissent au nom de l'Etat. L'établissement public est soumis à la tutelle de l'Etat.

Les associations de droit public sont fondées par le système de l'association et non par celui de la fondation. Il y a association de droit public lorsque l'Etat ne peut seul organiser la personne juridique chargée du service public mais, pour diverses raisons, est tenu de coopérer avec d'autres personnes soit de droit public, soit de droit privé. Comme sur les établissements publics, l'Etat exerce sur ces associations un simple pouvoir de tutelle.

Sans qu'il me soit ici possible d'analyser ces si intéressantes distinctions, je me contenterai d'en déduire qu'il est nécessaire de faire une différenciation entre les diverses entreprises publiques en les remenant à quelques types caractéristiques.

Je crois d'ailleurs qu'il est préférable de négliger, pour une telle différenciation, le mode de formation juridique des entreprises et de la fonder sur la nature de leur activité, sur leur aspect économique.

En partant de cette conception, on pourrait ramener la classification des entreprises publiques à trois types:

1⁰) — Le premier s'appliquerait aux services purement industriels dont l'activité est orientée vers la satisfaction des besoins propres de la puissance publique,

2⁰) — Le deuxième viserait les services de caractère économique ayant pour objet la satisfaction des besoins de l'Etat et des individus et exerçant un monopole; ils constituent, en somme, ce que l'on peut appeler des trusts d'Etat,

3⁰) — Le troisième, enfin, rassemblerait les entreprises qui sont placées dans un secteur économique animé et dominé par la concurrence.

Quel devra être le régime financier de ces entreprises; quels sont les modes de contrôle auxquelles elles doivent être assujetties, comment les résultats de leur gestion peuvent être intégrés dans les comptes généraux de l'Etat? Tels sont, sous l'angle financier, les problèmes essentiels que soulève l'élaboration du statut de ces entreprises.

En ce qui concerne les services du type 1) ci-dessus, il importe de leur conférer une autonomie suffisante pour que l'Etat ait la possibilité de traiter avec eux comme il le fait avec l'industrie privée, c'est-à-dire de conclure des marchés. Ceux-ci seront établis sur la base des prix de revient avoués par les services et étroitement contrôlés par le Pouvoir Central. La publicité ainsi donnée aux prix de revient des services industriels par les marchés conclus entre eux et l'Etat, le contrôle de ces prix, permettront au Pouvoir Central de mettre, éventuellement, en évidence leurs défauts d'organisation aux yeux des différents services qui interviennent dans la conclusion et l'approbation des marchés, et de provoquer, de la part de l'autorité supérieure, les décisions et les sanctions nécessaires. Cette publicité et les réactions qu'elle est susceptible de déclancher, donneront à tous ceux qui participent à la direction d'un établissement, un sentiment plus précis de leur responsabilité. Si les personnels sont appelés, en quelque manière, à coopérer à la direction, notamment dans des comités d'entreprises, ils pourront prendre mieux conscience du devoir que leur impose le souci d'une bonne gestion en résistant à des demandes d'augmentations de salaires formulées par leurs mandants, si celles-ci ne sont pas, en tous points, justifiées. Une telle formule n'implique pas l'octroi aux services du type 1) de la personnalité juridique. Le pouvoir central pourra et devra, comme pour l'industrie privée, fournir aux établissements titulaires de marchés des avances et des acomptes. Les établissements dotés des moyens financiers nécessaires exécuteront les marchés suivant les procédés et les pratiques commerciales. Ainsi se trouverait maintenu pour ces services d'autorité le pouvoir hiérarchique des Ministres, mais une grande souplesse serait apportée dans leur fonctionnement.

On peut envisager pour les services de la catégorie 2) l'octroi de la personnalité juridique mais, à vrai dire, celle-ci ne répond pas à une nécessité fondamentale. L'essentiel est que les dirigeants de ces entreprises, où prévalent les buts économiques, aient la liberté, la plus complète possible dans la conception et l'exécution. Les organes de direction de ces entreprises publiques doivent avoir qualité pour définir le plan général d'activité, s'étendant sur une période aussi longue que la prévision humaine puisse embrasser, pour en évaluer les moyens dans des programmes de travaux et d'investissement et, corrélativement, dans des plans financiers à longue échéance. Ce plan général doit recevoir l'approbation préalable du Ministre dont relève l'établissement. Les tranches annuelles des programmes seront communiquées aux ministres compétents et seront exécutables, sauf opposition de ces derniers. La souplesse de cette tutelle préserve l'esprit de confiance dont le Pouvoir Central doit être animé à l'égard des hommes qui portent la responsabilité des résultats. Tel est l'esprit des institutions

britanniques, inspiré par un préjugé favorable à l'égard des agents d'exécution et, singulièrement, des dirigeants des offices publics créés pour assurer la direction des entreprises nationalisées. Ces offices, composés de fonctionnaires, d'industriels qualifiés et de représentants du personnel, ont toute liberté d'action. Ils sont jugés sur les résultats. Tel est aussi l'esprit qui préside aux Etats-Unis d'Amérique, à l'institution des offices publics chargés d'une tâche économique. L'essentiel est de placer à la tête de ces organismes des hommes compétents qui, à l'exclusion de tout souci politique ou partisan, ne sont mûs que par la recherche de l'intérêt général.

Pendant l'action, toute liberté doit être laissée à la Direction, sous réserve d'un contrôle efficace des résultats.

Pour les établissements du type 3, il y a lieu de considérer que l'état de concurrence commande de laisser à leurs dirigeants la même liberté que celle dont disposent les industriels privés, dans le cadre général des règlementations économiques. Le caractère impératif des exigences de la clientèle rendrait d'ailleurs vain tout programme trop rigide. Le choix d'une politique en matière industrielle est une spéculation dont nul mieux que l'entrepreneur lui-même est capable de supputer les chances et qui ne peut se juger que sur les résultats. La sagesse est donc de faire une confiance entière aux dirigeants des entreprises du type 3) et de se contenter d'un contrôle des résultats. On peut d'ailleurs aller plus loin et se demander s'il ne faut pas délibérément renoncer à la création de services publics dans les secteurs économiques où joue la concurrence et s'il ne serait pas plus judicieux de les restituer à l'industrie privée. Pour si souple que soit l'action de l'Etat sur de telles entreprises, elle n'en comporte pas moins des entraves, tout au moins d'ordre psychologique, qui les placent dans un état d'infériorité vis-à-vis des industries similaires du secteur privé et compromettent leur succès.

Qu'il s'agisse des services industriels d'autorité (type 1), des trusts d'état (type 2) des services publics placés en concurrence avec les industries similaires du secteur privé (type 3), on voit, par les considérations qui précèdent, que l'Etat est appelé, sous des formes graduées, à exercer sur ces organismes un contrôle des prix de revient.

La liberté d'action qui, pour le succès de ces entreprises, doit leur être laissée, le recours aux procédés commerciaux qui s'impose pour leur gestion économique, excluent les contrôles préventifs. Ce sont les résultats qui doivent être jugés.

Le contrôle des entreprises publiques doit s'exercer après l'action. Il ne doit jamais se mêler à celle-ci. Il doit apprécier les modes d'organisation des entreprises et leur rendement, les résultats qualitatifs et quantitatifs de l'exécution. Il doit être mobile, en contact avec les réalités vivantes. Il doit procéder à des vérifications inopinées, au

moment le plus opportun, sur les lieux mêmes du travail, dans les usines et les chantiers. Il doit observer et analyser les prix de revient, qui doivent faire l'objet d'une définition conventionnelle, et dont la comptabilité doit être tenue, suivant un mode uniforme, dans toutes les entreprises publiques. Le contrôle financier, dans ce domaine comme dans tous autres, demeure fondamental. C'est lui qui permet, par l'examen des pièces et documents comptables, de jeter une vue d'ensemble sur les activités des entreprises et de découvrir la cas échéant, les défaillances ou les irrégularités, de déceler aussi les causes d'une mauvaise gestion. Mais le contrôle financier à lui seul n'est pas suffisant. Il doit être accompagné d'un contrôle technique, exercé par des techniciens éminents de la branche d'activité à laquelle appartiennent les entreprises qui lui sont assujetties. Enfin, pour apprécier les modes d'organisation des entreprises publiques, comme pour en assurer la direction, il faut le concours de personnalités de l'industrie et du commerce consacrées par une longue expérience de la marche des affaires industrielles et commerciales. Il faut donc recourir à la création de Comités de contrôle, affectés à chaque branche d'activité, et comprenant chacun les compétences mentionnées ci-dessus. Les observations de ces Comités seraient traduites dans des rapports annuels, accompagnés de tous les documents comptables retraçant la vie des entreprises. Ces rapports seraient adressés aux Ministres dont relèvent les entreprises publiques. Ce sont ces rapports qui permettraient au Pouvoir central d'apprécier, le cas échéant, le bien fondé des demandes de subvention formulées pour couvrir un déficit, comme aussi pour prendre éventuellement des sanctions à l'égard des dirigeants.

Ces rapports devraient être transmis à l'organisame supérieur de contrôle (Cour des Comptes) au sein de laquelle, pour en vérifier les données et procéder aux enquêtes sur place nécessaires, devrait être constituée une Chambre économique, composée de membres de la Cour, et, à titre de Conseillers en service extraordinaire, de techniciens et d'hommes d'affaires. L'organisme supérieur de contrôle, indépendant du Pouvoir exécutif, doit être seul dépositaire des comptes où se trouve retracée la vie financière de la Nation. Le Contrôle de cet organisme est de droit dès qu'il y a gestion de deniers publics, que ceux-ci ressortissent au patrimoine général ou à des patrimoines spéciaux de l'Etat.

L'action exercée de la sorte par l'organisme supérieur de contrôle doit avoir pour but final de mesurer les incidences de la gestion des entreprises paraétatiques sur la fortune publique en rattachant aux Comptes généraux de l'Etat leurs soldes positifs ou négatifs, accompagnés des justifications qui lui seront fournies et qu'il aura lui-même vérifiées. Ainsi, les Comptes généraux de l'Etat pourront retracer l'ensemble des activités publiques et en devenir le fidèle reflet.

Tels sont les problèmes essentiels que soulève l'adaptation de la Comptabilité publique à la fonction économique de l'Etat. D'une manière générale, ainsi que l'affirme le rapport néerlandais présenté devant le Congrès de l'Institut international des Finances publiques, la Comptabilité publique ne suffit plus aux exigences du moment et ne correspond pas dans tous les cas aux idées modernes de la comptabilité, ni aux exigences de la Direction. „L'idee de non intervention, de laissez-faire, a eu comme conséquence que la Comptabilité de l'Etat n'a pas été influencée par les méthodes de calcul de la comptabilité capitaliste." On ne peut mieux déceler la cause profonde de l'inadaptation de la Comptabilité publique aux exigences de la production. L'armature des institutions publiques, encore empreintes de libéralisme, ne convient plus au rôle de l'Etat moderne, appelé à coordonner la production et parfois à produire lui-même. Telle qu'elle demeure dans de nombreux pays, la Comptabilité publique est une entrave au développement de l'économie générale. Sa réforme doit avoir pour but de la conformer aux exigences de la production. C'est seulement à ce prix que l'Etat pourra utilement remplir la fonction économique qu'une évolition fatale et universelle lui confère.

## THE ADAPTATION OF PUBLIC FINANCE TO THE ECONOMIC FUNCTION OF THE STATE

### SUMMARY

The discussions of the Congress of the International Institute of Public Finance have shown clearly that everywhere there are long-term plans for the economic recovery of the countries hit by the effects of the war. The juridical signification of these programmes differs according to the political regime. In countries with officially regulated economies these plans formulate objectives binding on all national activity. In countries with a capitalist structure the programme outlines how the economy should develop to attain the objectives laid down in it. There is no reason, therefore, why the existence of economic plans should cause a clash between planned economy and free enterprise. It complies with the postulate of the joint continuity of all the productive resources which are to take part in a common enterprise.

The contents and the scope of the economic plans should be in keeping with the financial resources that can be made available. The weakness of certain economic plans is that, up to the present, they have not laid down, or have been unable to lay down more or less accurately this point, which is essential not only for their realization, but also for their scope. If the latter, when confronted with reality, should prove too ambitious, this does not mean that the plan should be abandoned.

Only when, in due course, the execution of the plans is made public has the transaction to prove what it is worth.

***

The carrying into effect of plans for the reconstruction raises numerous problems of an economic and of a financial nature, of which the facts have been formulated, as amply and accurately as one can wish, in the authoritative report presented by Prof. Masoin to the Congress of the International Institute of Public Finance.

But there is one point which, for lack of time, has only been touched on lightly. In the final part of his report Prof. Masoin poses the question whether the means of financing comprehensive plans for economic recovery and re-equipment may figure in the State budget. This is no doubt allowed in countries with a parliamentary regime.

But two objections may be raised against the execution of a joint plan for recovery and equipment. These are the obligation to submit the Budget of expenditure to the annual vote of Parliament and to specify the credits for expenditure in full detail. This incompatibility of the concept programme and budgetary regulations is due to the fact that plans of such a wide scope as those now contemplated involve combinations of operations which are each of a complicated nature and the execution of which naturally extends over a long period.

The question which arises is how to conciliate the demands of technique with those of Public Law. The solution should be found within public finance and not outside it.

This adaptation should be dominated by the concepts long duration and continuity, which characterize all production efforts. The industries which the State entrusts with the execution of the economic plans cannot proceed to investments adapted to their task unless they are sure that they will be able to write off. The more important the orders that will be passed to them immediately when the execution of the plans is started, the better they will be able to organize their production and lower their manufacturing cost by dividing their overhead expenses over a larger number of objects. Public finance therefore should be managed in such a way that it allows the State to enter into long-term contracts, which means that the public services should be able to incur expenditure covering several years. It should be observed here that today public finance in the majority of countries satisfies that condition of long duration. This is the case in countries where the concept "engagement" is allowed to predominate and where, consequently, the budgetary credit authorizes to engage to incur expenditure to the full amount. In countries where the credit simply authorizes the services to sanction or to pay part of the amount, i. e. in the *many* countries which have an annual cash Budget, Parliament, in the Budget Act, may

authorize the services every year to engage to incur part of the expenditure, during several years, unless recourse is had only to special accounts, which themselves break the rule of annual budgeting. The mechanism of authorization to incur expenditure is in use in most countries of the European Continent.

The second requirement, namely continuity, is guaranteed in the case of dictatorial regimes, who need not be afraid that there will be something to oppose their will. This is also the case in the United States, where for "engagement" credits the Budget opens long-term credits which, as a rule, are continually valid until they are exhausted. Continuity can also be ensured under a parliamentary government, when, as in Great Britain, the Executive is in fact, if not by right, in control of public finance.

It is not the same in countries with a Parliamentary government where the Executive is not vested with so much authority and where the annual vote for credits allowing to pay in relation with the execution of economic plans offers Parliament an opportunity, which it seldom allows to slip, to question again the principle of the plan itself or to modify its contents. Here it becomes necessary for such countries, if the maximum continuity of production is to be ensured, to have recourse to the "Programme Act" which lays down not only the credits to be engaged, but also the slices of payment, allowing credit to be provided for in the Budgets of the following years, in the course of which the plan will be carried into effect. Parliament should not be able to make any modifications in the amount of these annual portions without the formal consent of the Government.

***

The Programme Act enables the public services in charge of the execution to place either bulk orders or orders spread out over a certain time, in order to ensure continuity of production.

Sometimes, according to the economic regime, the State itself takes charge of the whole production or intrusts it to the privately-owned industry, sometimes production is divided between a private sector and a public sector of unequal importance.

When the State places orders among the private industry, it enters into contracts with the latter. The success of the economic requires that the modern State renounces the principles that governed the classical theory of administrative contracts, which was developed in the liberal period, i. e. at a time when the public authorities were not allowed to intervene in the general economy. The State may no longer be satisfied, as in former times, to safeguard its only financial interest and to take precautions against all risks. It should endeavour, on the contrary, to

help the contracting parties to solve technical, economic and financial problems, with which the latter are constantly faced. Henceforth it will be the same production problem which the State and the undertakings have to solve together. This solidarity manifests itself when the contract is concluded as well as during its execution. The State should facilitate the investments of the industries by measures of fiscal relief, by the acceptation of accelerated depreciation, by direct subsidies or increases in price, by a policy of lowering the rates for money on loan. The State should also make it its object to come to the rescue of the cash resources of undertakings and to hasten its payments in order to add to their cash reserve. Now, it is certain that the preventive verifications which in many countries take place in order to ensure the regularity of the expenditure, are an obstacle to rapid payments. This is especially the case when, as in France, those who pay are to control those who order. The passing on of papers and their verification by those who effect payment causes considerable delay. Much more flexible are the methods used, for instance in Great Britain. The administrator prepares a detailed budget. When the credits have been voted by Parliament, he knows the limits which he has to observe. Before making the expenditure he asks for the consent of the Treasury, which verifies whether the expenditure has actually been budgeted for. Then he settles with the supplier by remitting him a cheque payable by one of the banks which carry out the immediate settlement of public expenditure. Double control on these expenditures can be exercised quite efficiently at the Treasury and at the banks.

If public undertakings are to participate in the execution of economic plans, they should have available equally supple means as the private industry. They can no longer remain confined by the rules of public finance, at least if the latter do not possess the desired flexibility.

The Programme Act which breaks the anti-industrial rule of annual budgeting, makes it no doubt possible to give those undertakings, just as the private industry, long-term orders and to provide them in due course with the necessary means of payment. But every enterprise of an industrial or a commercial nature should be able to utilize its revenue, to maintain its production. It is, therefore, not possible to prohibit an enterprise to use its revenue; the rule of budgetary universality and of the gross budget, which is applied in most countries, is incompatible with the industrial and commercial function.

The classification of expenditure according to its nature (personal, material, transport costs), which is also current in numerous countries, is equally unsuitable for the public services of which the administration is founded on the concept of cost price.

This incompatibility of the rules of public finance such as they obtain in most countries, inevitably leads public undertakings to evade

the general budget and to try to conquer their administrative and financial independence.

***

But since public undertakings can no longer remain within the framework of the general budget, what is their status to be? How can the State judge and control how their management affects public wealth?

I shall restrict myself to the formulation of some general lessons drawn from the experiments which I have been able to study more closely.

In France the concerns of an industrial character which are State-controlled owing to the fact that the State holds the whole or the greater part of their capital, have multiplied since its liberation, as a result of the nationalization of big industrial undertakings, especially in the fields of power, transport, mechanical industry and chemical products.

This luxuriant growth was accompanied by organic troubles, some of which were so serious that it has been impossible to avoid public consent. These troubles are essentially due to the fact that these public concerns were created before it had been decided how they should be managed and controlled.

Moreover, the Public Authorities have found it necessary to make regulations for the public enterprises and to lay down in these regulations their financial management and the way in which they should be controlled.

The anxiety to remedy the disparity in organization of the public undertakings has led to attempts to find uniform regulations. It was found that these attempts had to be abandoned. In fact, it is impossible to treat in the same manner industrial concerns whose only customer is the State and those which are to sell their products to the public. The latter should again be divided into those which have a monopoly and those which compete with the private industry.

It is inconceivable, therefore, that the same regulations should govern all public undertakings. As a matter of fact, the Belgian Institute of Administrative Science, in its preliminary draft for an Organic Act regulating para-State public persons [1]), comes to the same conclusion.

The classification of public enterprises may be reduced to three types:

(1) The first comprises purely industrial concerns, whose activity aims at the satisfaction of the needs of the Public Authorities themselves.

(2) The second includes concerns of an economic nature, which have

---

[1]) Cf. Les entreprises publiques (Public enterprises), by Messrs Jacomet et Buttgenbach (Sirey, Paris).

to satisfy the needs of individuals and to exercise a monopoly, which, in short, constitute what may be called State trusts.

(3) The third, finally, comprises the undertakings which are placed in an economic sector which is animated and dominated by the competition.

How should the financial administration of these undertakings be?

As regards the undertakings of type (1), mentioned above, it is essential that they should be granted sufficient independence, so that the State is able to deal with them in the same way as with private industry, i. e. to enter into contracts.

When these undertakings have been provided with the necessary financial means, they will fulfil the contracts according to the methods and practice of commerce. Thus the hierarchical power of the Ministers with respect to these public enterprises will be maintained, but they will be able to function with great suppleness.

For the concerns of the second category it is essential that the heads of those undertakings where economic objectives prevail should have the greatest possible freedom in drawing up and executing. The managements of these undertakings should be authorized to define the general plan of activity extending over a period as long as human forecasts can embrace, to estimate the required means in programmes of work and investment programmes and, correlatively, in long-term financial plans.

What is of importance above all is that at the head of such concerns should be placed competent men who, to the exclusion of all political and party worries, are only seeking the general interest.

During the action the management should be left entirely free, except for an effective control of results.

With regard to enterprises of type (3) it should be borne in mind that the fact that they have to compete makes it necessary to leave their managements the same freedom as is enjoyed by privately-owned industries in the general framework of economic regulations.

As we are dealing with industrial public concerns (type 1), State trusts (type 2) and concerns which have to compete with similar undertakings in the private sector (type 3), it will be seen from the foregoing considerations that, in various forms, the State has to exercise control on the cost prices of these undertakings.

The freedom of action which, if they are to be successful, should be left to them, the use of commercial methods which is necessary for their economic management, exclude preventive control. It is the results which have to be judged.

Control on public undertakings has to take place after the action. The latter should never be interfered with. The organization of the undertakings, their efficiency and the qualitative and quantitative

results of their efforts should be judged. At the most favourable moment there should be unexpected verifications on the spot, in the factories and the yards. The manufacturing costs should be watched and analysed and they should be made the subject of a conventional definition and they should be administered according to a uniform pattern in all public undertakings.

Financial control alone is not sufficient. It should be accompanied by technical control, exercised by technicians who are experts in the field of the branches of industry under their control. Finally, in order to judge the organization of the public enterprises as well as to ensure efficient management, there should be co-operation between the persons in industry and commerce who, through a long experience, have become thoroughly versed in the course of things industrial and commercial.

The report of the controllers should be submitted to the chief controlling organ.

The final aim of the influence thus exercised by the chief controlling body should be to evaluate the incidence of the management of para-State undertakings on public wealth, by linking to the General Accounts of the State their positive or negative balances, accompanied by justifications with which it will have been furnished and which this body will have verified itself. Thus the General Accounts of the State will be able to retrace the whole of public activities and become a faithful reflection of them.

These are the essential problems raised by the adaptation of public finance to the economic function of the State. In a general way, as is stated in the Netherlands report presented to the Congress of the International Institute of Public Finance, the management of Public Finance no longer meets the requirements of the moment and is not in all cases in agreement with the modern ideas about finance, nor with the requirements of the General Management. "The result of the idea of non-intervention, of laissez-faire, has been that State Finance has not been influenced by the methods of calculation of capitalist finance." The ultimate cause of the fact that Public Finance is not adapted to the requirements of production could not be formulated better. The organization of the public institutions, which still bear the stamp of liberalism, no longer fits the rôle of the modern State of co-ordinating production and producing itself. Public finance such as it is now in many countries hinders the development of the general economy. The aim of its reform should be to adapt it to the requirements of production. Only at this price can the State effectively perform the economic function which is bestowed on it by an inevitable and universal evolution.

# LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES ET L'ÉVOLUTION CYCLIQUE AVANT 1939 AUX PAYS-BAS [1])

*Rapport néerlandais pour le Congrès de 1939 à Bruxelles de l'Institut International de Finances Publiques, présenté par MM. B. Schendstok, D. Simons, J. Tinbergen en F. J. J. Dalmulder* [2])

*Remarques préalables*

Les rapporteurs ont à peu près suivi le plan d'exposé que l'Institut a préparé.

Dans les parties A et B ils n'ont envisagé que *l'influence qu'exerce l'évolution cyclique* dans les phénomènes d'ordre économique *sur la situation des finances publiques*. Sans perdre de vue qu'il s'agit, dans cette matière, d'influences réciproques, les rapporteurs ont été d'avis qu'il serait judicieux de viser en premier lieu le mouvement cyclique comme une cause produisant des effets sur les finances publiques, notamment sur les finances de l'Etat. C'est seulement dans la partie finale de cette étude (C) que les influences émanant des finances publiques (ressources fiscales, emprunts et dépenses) entrent en considération.

La période examinée est celle qui commence environ 1923 (dépression), comprend l'année censée normale 1928, ainsi que les années 1929 et 1930 (essor) et la profonde dépression économique, dont 1932 constitue le centre.

Les influences d'ordre structurel, surtout dans l'agriculture, ont été très fortes dans la période après 1930. Mais comme les impôts après 1915, notamment après 1919, se sont modifiés d'une façon à ne pas permettre de comparaison aux périodes antérieures, il n'est guère

---

[1]) Les autres rapports nationaux seront publiés dans un recueil de l'Institut International de Finances Publiques qui paraîtra à Paris en 1948.

[2]) M. *Schendstok* s'est chargé de la partie fiscale, à l'exception de la partie, traitant du décalage, que M. *Dalmulder* a rédigée en collaboration avec M. *Schendstok*.

M. *Tinbergen* a écrit l'étude de principe et de critique.

M. *Simons* a donné quelques observations sur les emprunts, les dépenses et les bonis.

A cause de circonstances imprévues, les collaborateurs se sont trouvés dans la nécessité de rédiger leur rapport en très peu de temps. Ils ont la conviction que le problème mérite un examen beaucoup plus approfondi.

possible d'éliminer les facteurs d'ordre structurel quant aux rendements des impôts. Or, en ce qui concerne les impôts, les données du rapport ne distinguent pas les influences structurelles des influences cycliques.

## A. Les ressources de l'Etat

### 1°. *Les ressources fiscales*

Les variations des montants que rapporte un impôt en différentes années sont largement dues à des causes d'un caractère non cyclique, par exemple à des modifications dans les lois ou dans leur interprétation, à l'évolution de la technique de vérification par l'administration fiscale, ou au nombre de décès de personnes très riches.

D'autres influences sont d'un caractère mixte; il en est ainsi avec la constitution de sociétés anonymes. Ici il s'agit d'un mouvement continu, qui, du moins aux Pays-Bas, donne une importance toujours croissante à cette forme juridique pour les entreprises de toute catégorie, à l'exception des entreprises agricoles. L'influence cyclique sur la constitution de sociétés anonymes se montre, il va de soi, sous la forme d'accélération ou de retardation du mouvement général.

En troisième lieu, il y a des mouvements *plus ou moins* cycliques qui ont leurs causes principales dans la situation économique ou politique en pays étrangers. Il en est ainsi, par exemple, pour le rendement des impôts sur le revenu (dividendes) et sur la fortune (valeur de titres), de même que pour les droits de mutation, en tant que ces impôts et ces droits concernent les titres, les terres agricoles et les habitations de luxe.

Ces simples remarques déjà démontrent que, d'abord, il faudrait rechercher les éléments d'ordre non-cyclique ayant une influence sur les rendements des impôts, et qu'il serait nécessaire ensuite, de calculer les effets de ces éléments. Nos tableaux statistiques ne permettant guère d'accomplir cette dernière opération, il a fallu limiter le champ de cette étude, en ce qui concerne les impôts, à quelques impôts (ou parties d'impôts) pour lesquels on peut dire d'avance que les influences cycliques doivent être considérables et pour lesquels il est possible d'éliminer les principales influences d'ordre ni cyclique, ni structurel.

Il semble justifié de ranger parmi les événements d'ordre cyclique les répercussions économiques de la politique fiscale et monétaire du gouvernement en temps de crise, sans parler de la possibilité d'éliminer l'influence de ces répercussions. D'autre part, quand il s'agit de l'influence de la prospérité générale sur les revenus de l'Etat, il est nécessaire, en considérant un seul impôt, d'éliminer l'influence des changements dans le tarif de ce même impôt et, si possible, des changements dans la définition légale de la matière imposable.

En étudiant les mouvements des données statistiques, il est nécessaire, comme on le sait, de distinguer entre:

*a*) la grandeur maximale des changements visés (l'ampleur des oscillations);

*b*) les variations de la rapidité des mouvements (en termes graphiques la *forme* des lignes ondulantes);

*c*) le décalage, relatif au mouvement général de la prospérité.

En vue de l'évolution du système fiscal depuis 1915, il n'est pas possible d'étendre le champ d'observation à un nombre de périodes assez grand pour permettre même des conclusions audacieuses sur les changes dans la rapidité des mouvements (*b*). Plus ou moins, il en est de même pour les points mentionnés sous *a* et *c*, mais ici, la possibilité de tirer des conclusions de quelque valeur est plus grande.

Or, nous allons viser la période de 1923 jusqu'à 1936 pour les impôts qui existent assez longtemps pour procéder ainsi, pendant que nous examinerons la période récente pour les autres impôts qui entrent en considération.

Pour les impôts très jeunes encore, la moyenne des variations annuelles n'a qu'une valeur très peu importante. Il ne serait pas juste, pourtant, d'éliminer tout à fait ces impôts, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le chiffre d'affaires et les droits d'entrée; ces derniers ont été augmentés d'une façon à atténuer les effets de l'aggravation de la pression fiscale sur l'entier de notre appareil producteur national, et, en même temps, à renforcer le rendement fiscal de ces droits.

Le Tableau I indique l'importance des divers impôts de l'Etat (budget général, fonds des emprunts et fonds routier ou fonds de coordination du transport).

Dans le tableau on remarque la diminution relative des impôts sur le revenu et leur remplacement partiel par les droits d'entrée et par l'impôt sur le chiffre d'affaires.

A $1^0$. I.

1. *Sensibilité de diverses sortes d'impôts selon leur base d'imposition*

1) *Impôts sur le mouvement des affaires qui dépendent directement du volume des affaires et des prix*

*a*) *Droits de statistique*, grevant les marchandises importées et exportées de 1 $^0/_{00}$ de leur valeur (importation: $1^0/_{00}$ de la valeur au delà de la frontière douanière; exportation: 1 $^0/_{00}$ de la valeur en deçà de la frontière douanière). Ici, il ne s'agit pas d'un impôt de grande importance, mais la base et le tarif de ce droit n'ont guère subi de changements. Seulement l'augmentation des droits d'entrée (voir ci-après) et les contingentements après 1931 ont retardé l'augmentation du rendement. Par contre, il va de soi que la situation économique

TABLEAU I

*Rendement des impôts en % du total, et rendement de l'ensemble des impôts d'Etat*

| | 1924 | 1930 | 1935 | 1938 (budget) |
|---|---|---|---|---|
| a. *Rendement des impôts en % du total* | | | | |
| Impôt foncier (à commencer de 1931 seulement $^1/_4$ revient à l'Etat) | 4,45 | 4,53 | 1,99 | 1,84 |
| Impôt dit personnel (à commencer de 1931 cet impôt n'est plus un impôt de l'Etat) | 5,84 | 6,10 | — | — |
| Impôt sur le revenu des valeurs mobilières | — | — | 1,14 | 1,04 |
| Impôt sur le revenu | 20,62 | 17,58 | 13,51 | 13,03 |
| Impôt II pour la défense (sur le revenu) | 4,47 | 1,63 | — | — |
| Impôt sur la fortune | 2,89 | 4,10 | 3,64 | 3,47 |
| Impôt I*a* pour la défense (sur la fortune) | 0,70 | — | — | — |
| Impôt I*b* pour la défense (sur la fortune) | 2,30 | 3,13 | 1,75 | 1,56 |
| Impôt sur la fortune en mainmorte | — | — | 0,40 | 0,31 |
| Droits de succession, de mutation par décès et de donation | 9,58 | 7,54 | 6,95 | 7,99 |
| Droits d'enregistrement | 4,59 | 3,95 | 2,11 | 2,95 |
| Droits de timbre | 3,77 | 4,61 | 3,23 | 4,52 |
| Impôt sur les dividendes etc. | 3,98 | 4,62 | 2,10 | 3,65 |
| Accises | 27,60 | 26,80 | 26,98 | 23,69 |
| Droits d'entrée | 7,07 | 11,51 | 17,87 | 17,02 |
| Impôt sur le chiffre d'affaires | — | — | 12,21 | 13,02 |
| Droit de statistique | 0,81 | 0,69 | 0,33 | 0,43 |
| Impôt sur les bicyclettes | 1,04 | 1,18 | 1,53 | 1,35 |
| Impôt routier (sur les véhicules à moteurs) | — | 1,87 | 4,16 | 4,03 |
| b. *Rendement total des impôts* | | | | |
| Rendement en millions de florins | 503 | 582 | 499 | 576 |

La taxe sur la fabrication et l'importation d'objets d'or et d'argent, qui ne rapporte qu'environ un demi million de florins, a été supprimée dans ce tableau.

mondiale et la situation monétaire (septembre 1936 l'étalon d'or a été abandonné) sont retrouvables dans les rapports de ce droit. (Voir les Tableaux II et VI.)

*b) Droits d'entrée*

Il n'est pas possible de déterminer les influences cycliques sur le rendement des droits d'importation. Car, à cet effet, il faudrait savoir la division du rendement entre droits spécifiques et droits ad valorem — cette division n'est pas connue — et, en outre, il serait nécessaire d'éliminer les influences des changements dans les tarifs sur la quantité, la valeur et la composition de l'importation totale. Ces dernières influences sont considérables sans doute (voir le Tableau III). Notons que, le 12 mai 1924, le droit sur le thé a été augmenté de fl. 25 à fl. 75

par 100 kilogrammes; que, le 1 juillet 1924 il a été introduit un nouveau tarif augmentant, par exemple, un grand nombre de droits *ad valorem* de 5 % à 8 %; que, à partir du premier janvier 1932, il est levé un droit spécial sur l'essence, les autres droits étant augmentés, en même temps, d'environ 20 %; que, quelques mois après, un droit sur les fruits du midi entra en vigueur; que, à partir du premier janvier 1933 jusqu'au premier juillet 1934 30 cents additionnels ont été levés; que, à partir de 1934 [1]), une taxe de 1 % ou de 2 % (objets de luxe) est levé sur tous les marchandises d'une catégorie qui se produit dans les Pays-Bas (c'est une compensation pour la pression de l'impôt sur le chiffre d'affaires, compensation d'ailleurs indépendant de la taxe à l'importation équivalent à l'impôt sur le chiffre d'affaires); que, à partir du 1er juillet 1934, le tarif entier a été augmenté encore une fois (produits finaux d'industrie, par exemple, normalement 12 % u lieu de 8 %); que, enfin, le droit spécial sur l'essence a été augmenté deux fois pendant la période considérée.

*c) Droits de timbre*

L'influence la plus nette de la conjoncture se montre dans les recettes du chef du débit des timbres pour les documents dressés par les banquiers et les commissionnaires de fonds publics, communiquant aux clients le résultat des achats et des ventes de valeurs mobilières (voir le Tableau IV).

Comme les autres formes de timbre sont utilisées pour des documents de caractère très différent, l'influence conjoncturelle ne se laisse pas discerner très nettement. Pourtant, cette influence est très grande. Le tableau V fait ressortir ceci.

*d) Impôt sur le chiffre d'affaires avec taxe équivalente à l'importation*

Cet impôt, levé depuis 1934, grève [2]) les livraisons de marchandises par les producteurs et, par delà, les importations des mêmes marchandises, soit de 4 % de la valeur vénale, soit de 10 % de cette valeur (10 % = taxe de luxe). L'impôt ne frappe pas toutes les marchandises; en général, les produits agricoles sont exempts, de même que les matières premières ou auxiliaires, pour autant que celles-ci ne sont pas, en même temps, des produits de consommation (exemple: le charbon). En principe, l'impôt ne grève pas les produits exportés, ni les matières premières et les matières auxiliaires qui sont délivrées à des producteurs pour les besoins de la production technique.

L'impôt grève tantôt les livraisons séparées (par voie de factures timbrées), tantôt l'entier des livraisons pendant une certaine période (p. ex. trois mois). Dans ce dernier cas, une déclaration est faite par

[1]) Jusqu'à 1941.
[2]) Le système de cet impôt fut changé totalement en 1941.

TABLEAU II

| | | 1921 | 1922 | 1923 | 1924 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombres absolus | Revenu du droit en 1.000 fl. . . . | 3611 | 3260 | 3370 | 4112 |
| | Valeur de l'importation et de l'exportation (excl. l'or) en 1.000.000 fl. | 3610 | 3249 | 3312 | 4024 |
| Nombres indices | Revenu du droit 1928 = 100 . . . | 79 | 71 | 74 | 90 |
| | Valeur de l'importation et de l'exportation (excl. l'or) 1928 = 100 . | 77 | 70 | 71 | 86 |

TABLEAU III

| | | 1921 | 1922 | 1923 | 1924 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombres absolus en 1.000.000 fl. | Rendement des droits [1] [2] . . . . | 37,1 | 38,6 | 35,3 | 35,8 |
| | Valeur de l'importation (excl. l'or) . | 2240 | 2028 | 2009 | 2364 |
| Rendement des droits en % de la valeur . . . . . | | 1,7 | 1,9 | 1,8 | 1,5 |
| Nombres indices 1928 = 100 | Rendement des droits [1] [2] . . . . | 59 | 61 | 56 | 57 |
| | Valeur de l'importation (excl. l'or) . | 83 | 76 | 75 | 88 |

[1]) Incl. cents additionnels.

[2]) Sans le droit suppléant l'impôt sur le chiffre d'affaires, mais incl. le droit compensa levé en dessus.

TABLEAU IV Timbre *Débit de timbres pour les t*

| | | 1923 | 1924 |
|---|---|---|---|
| Rendement brut | en 1.000 fl. . . . . | 2994 | 3524 |
| Nombres indices | 1928 = 100 . . . . . | 40 | 47 |

le producteur. Cette technique fiscale de caractère mixte empêche l'existence d'une bonne statistique de cet impôt.

La première année (1934) n'ayant pas pu donner un rapport comparable à celui d'autres années, seulement les chiffres des années 1935, 1936, 1937 et 1938 sont d'importance aux fins de la présente étude.

Les rapports étaient de:

1935 fl. 60.944.000
1936 „ 62.274.000
1937 „ 74.160.000
1938 „ 77.128.000

septembre 1936: abandon de l'étalon d'or: dévaluation environ 20 %.

*que*

| 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4359 | 4565 | 4655 | 4030 | 3125 | 2121 | 2009 | 1770 | 1640 | 1814 | 2769 | 2459 |
| 4449 | 4670 | 4742 | 4137 | 3315 | 2156 | 1935 | 1749 | 1611 | 1763 | 2698 | 2454 |
| 95 | 100 | 102 | 88 | 68 | 46 | 44 | 39 | 36 | 40 | 61 | 54 |
| 95 | 100 | 102 | 89 | 71 | 46 | 41 | 37 | 34 | 48 | 58 | 53 |

| 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 58,7 | 62,9 | 67,4 | 67,1 | 64,2 | 81,9 | 81,0 | 82,2 | 89,2 | 86,2 | 97,3 | 99,2 |
| 2549 | 2684 | 2752 | 2418 | 1893 | 1299 | 1209 | 1038 | 936 | 1017 | 1550 | 1415 |
| 2,3 | 2,3 | 2,4 | 2,8 | 3,4 | 6,3 | 6,7 | 7,9 | 9,5 | 8,5 | 6,3 | 7,0 |
| 93 | 100 | 107 | 107 | 102 | 130 | 129 | 131 | 142 | 137 | 155 | 158 |
| 95 | 100 | 103 | 90 | 71 | 48 | 45 | 39 | 35 | 38 | 58 | 53 |

*urse des fonds publics*

| 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5838 | 7432 | 8358 | 4713 | 4236 | 3180 | 3332 | 3118 | 3153 | 5923 | 8963 | 4387 |
| 79 | 100 | 112 | 63 | 57 | 43 | 45 | 42 | 42 | 77 | 120 | 59 |

Ce dernier montant a subi l'influence de quelques améliorations techniques dans la loi. Ces modifications ont entré en vigueur à partir du 1er octobre 1938.

Toutefois, il est sûr que, de 1935 à 1938, la productivité de l'impôt a augmenté d'une façon plus forte que celle des droits d'entrée et moins que celle du droit de statistique.

2) *Impôts sur le revenu global, sur les revenus et sur la fortune* [1])

*a*) Dans notre pays il existe deux impôts sur le revenu global:

[1]) En 1941, les deux impôts sur le revenu ont été fusionnés, de même que les deux impôts sur la fortune.

TABLEAU V

| | 1921 | 1922 | 1923 | 1924 |
|---|---|---|---|---|
| *Nombres absolus: (incl. cents additionnels) en 1.000 fl* | | | | |
| Débit de papier timbré et de timbres [1]) et emploi de timbres par les fonctionnaires | 12005 | 11172 | 11570 | 12939 |
| Recettes à la suite de timbrage | 3680 | 3704 | 3227 | 3546 |
| Timbre pour valeurs mobilières à l'exception d'actions nationales — A. droit proportionnel | 4110 | 3037 | 3381 | 3023 |
| Timbre pour valeurs mobilières à l'exception d'actions nationales — B. droit fixe | 119 | 79 | 102 | 66 |
| Timbre pour valeurs mobilières à l'exception d'actions nationales — Total | 4229 | 3116 | 3483 | 3089 |
| Recettes contre quittance | 199 | 116 | 79 | 79 |
| Total du rendement brut | 20113 | 18107 | 18359 | 19653 |
| A déduire: timbres, échangés pour d'autres papiers | 193 | 161 | 217 | 227 |
| les restitutions | 873 | 519 | 422 | 346 |
| total | 1066 | 679 | 639 | 573 |
| Total du rendement net | 19047 | 17428 | 17720 | 19080 |
| *Nombres indices:* 1928 = 100 | | | | |
| Débit de papier timbré et de timbres [1]) et emploi de timbres par les fonctionnaires | 68 | 63 | 66 | 73 |
| Recettes à la suite de timbrage | 101 | 102 | 89 | 97 |
| Timbre pour valeurs mobilières à l'exception d'actions nationales — A. droit proportionnel | 45 | 33 | 37 | 33 |
| Timbre pour valeurs mobilières à l'exception d'actions nationales — B. droit fixe | 33 | 22 | 28 | 18 |
| Timbre pour valeurs mobilières à l'exception d'actions nationales — Total | 45 | 33 | 37 | 33 |
| Recettes contre quittance | 116 | 68 | 46 | 46 |
| Total du rendement brut | 65 | 59 | 59 | 64 |

[1]) Y compris les timbres utilisés pour les droits sur les affaires à la bourse de valeurs mobilières.

l'impôt nommé „Inkomstenbelasting" (depuis 1/5/1915) et l'impôt dit „Gemeentefondsbelasting" (impôt pour la caisse nationale des communes) depuis 1/5/1931. Le tarif de ce dernier impôt est moins progressif que celui de l'autre. Cet impôt qui ne fait pas part du système fiscal de l'Etat et dont le rendement de la première année n'est pas représentatif, ne sera pas pris en considération dans les lignes suivantes. Il n'existe pas de renseignements sur les éléments des revenus globaux (immeubles, capitaux mobiliers, entreprise et travail, droits à des revenus viagers non dépendant de l'accomplissement actuel de travail), ni de renseignements en ce qui concerne les déductions pour intérêts de dettes etc.

*b*) Ces impôts sur le revenu sont flanqués par deux impôts sur la fortune, la „Vermogensbelasting" (impôt sur la fortune) et la „Verdedigingsbelasting I" (impôt pour la défense no. I). Le tarif de ces impôts est de caractère dégressif; le niveau où commence la proportionnalité est à fl. 30.000 pour la *vermogensbelasting* et à fl. 9.985.000

| 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 16187 | 17605 | 18587 | 14698 | 13337 | 10906 | 10610 | 10315 | 9951 | 12681 | | |
| 3599 | 3643 | 3691 | 3644 | 3403 | 2965 | 2973 | 2985 | 2772 | 2688 | | |
| 11541 | 9077 | 8058 | 10354 | 7865 | 3921 | 2434 | 4218 | 3343 | 4210 | | |
| 221 | 365 | 263 | 296 | 150 | 201 | 119 | 111 | 168 | 343 | | |
| 11762 | 9442 | 8321 | 10649 | 8015 | 4121 | 2553 | 4329 | 3512 | 4552 | | |
| 135 | 171 | 211 | 119 | 294 | 347 | 297 | 314 | 190 | 209 | | |
| 31683 | 30860 | 30811 | 29110 | 25049 | 18339 | 16433 | 17944 | 16426 | 20130 | | |
| 234 | 256 | 288 | 264 | 270 | 266 | 838 | 435 | 316 | 286 | | |
| 3576 | 2215 | 1685 | 1953 | 1377 | 222 | | | | | | |
| 3810 | 2482 | 1974 | 2217 | 1647 | 487 | 838 | 435 | 316 | 286 | | |
| 27873 | 28378 | 28837 | 26893 | 23402 | 17851 | 15596 | 17509 | 16110 | 19845 | 32561 [2] | 21112 |
| 92 | 100 | 106 | 83 | 76 | 62 | 60 | 59 | 57 | 72 | | |
| 99 | 100 | 101 | 100 | 93 | 81 | 82 | 82 | 76 | 74 | | |
| 127 | 100 | 89 | 114 | 87 | 43 | 27 | 46 | 37 | 46 | | |
| 60 | 100 | 72 | 81 | 41 | 55 | 33 | 30 | 46 | 94 | | |
| 125 | 100 | 88 | 113 | 85 | 44 | 27 | 46 | 37 | 48 | | |
| 79 | 100 | 124 | 70 | 172 | 204 | 174 | 184 | 111 | 122 | | |
| 103 | 100 | 100 | 94 | 81 | 59 | 53 | 58 | 53 | 65 | 115 [2] | 75 |

[2]) Influence de conversions considérables à cause de la baisse du taux d'intérêt (1937).

pour la *verdedigingsbelasting I*; or, cette dernière est, du point de vue pratique, un impôt progressif. Encore, il n'existe pas de renseignements sur la composition des fortunes.

*c*) Les impôts qu'on pourrait considérer comme des impôts cédulaires sont: l'impôt sur les dividendes et les tantièmes [1]), l'impôt sur les coupons [2]) (frappant les revenus de toutes les valeurs mobilières étrangères, dont le possédeur a son domicile fiscal dans les Pays-Bas, de même que les revenus des valeurs nationales qui ne sont pas des actions), et, enfin, l'impôt foncier. Ce dernier impôt, pourtant, a pour base d'imposition le revenu net présumé d'environ 1879 (propriétés non bâties) et d'environ 1897 (propriétés bâties), de sorte que, aux fins de la présente étude, l'impôt foncier n'est d'aucune importance.

Le fait ensuite que [3]), aux Pays-Bas, les bénéfices réservés des sociétés

[1]) Aboli à partir de 1939.
[2]) Aboli à partir de 1941.
[3]) Toutefois pendant la période observée.

TABLEAU VI — *Impôts sur le revenu*

| | 1921 | 1922 | 1923 | 1924 | 1925 |
|---|---|---|---|---|---|
| *Nombres absolus* (en 1.000.000 fl.) | | | | | |
| [1) 2)] Impôt sur le revenu suivant { tarif réel | — | — | 95 | 91 | 97 |
| [1) 2)] Impôt sur le revenu suivant { tarif de 1919/1920 | — | — | 95 | 91 | 97 |
| [1) 2)] Impôt sur la fortune | — | — | 12 | 12 | 12 |
| [3)] Impôt pour la défense no. I (sur la fortune) | — | — | non comparable | | |
| [3)] Impôt sur les dividendes et les tantièmes | — | 20 | 14 | 16 | — |
| [3)] Impôt sur le revenu des valeurs mobilières { titres nationaux | — | — | — | — | — |
| [3)] Impôt sur le revenu des valeurs mobilières { titres étrangers | — | — | — | — | — |
| *Nombres indices* (1928 = 100) | | | | | |
| Impôt sur le revenu suivant { tarif réel | — | — | 113 | 118 | 116 |
| Impôt sur le revenu suivant { tarif de 1919/1920 | — | — | 90 | 87 | 82 |
| Impôt sur la fortune | — | 83 | 82 | 82 | — |
| Impôt pour la défense no. I | — | — | — | — | — |
| Impôt sur les dividendes et les tantièmes | — | 107 | 79 | 87 | — |
| *Nombres absolus par tête de la population, en fl.* | | | | | |
| Impôt sur le revenu suivant tarif de 1919/1920 | — | — | 13,27 | 12,46 | 13,11 |
| Impôt sur la fortune | — | 1,66 | 1,61 | 1,59 | — |
| Impôt pour la défense no. I | — | — | — | — | — |
| Impôt sur les dividendes et les tantièmes | — | 2,78 | 2,00 | 2,19 | — |
| Impôt sur le revenu des valeurs mobilières { titres nationaux | — | — | — | — | — |
| Impôt sur le revenu des valeurs mobilières { titres étrangers | — | — | — | — | — |
| [3)] Droit de statistique | 0,52 | 0,46 | 0,47 | — | — |
| [3)] Impôt sur le chiffre d'affaires | — | — | — | — | — |
| Indice de production (quantité) (1929 = 100) | 59 | 63 | 64 | 71 | 76 |

[1)] Personnes physiques habitant le royaume. Rendements bruts suivant les rôles, sans cents additionnels.

[2)] Chiffres de l'année fiscale qui commence dans l'année civile au 1er mai de cette année.

[3)] Chiffres de l'excercice budgétaire.

anonymes ne sont imposés qu'après leur distribution parmi les actionnaires, etc., mène à une ignorance considérable quant au montant de notre „revenu national" et rend extrêmement difficile toute comparaison avec les impôts cédulaires dans d'autres pays. Etant donné que les vicissitudes cycliques sont éprouvées moins par les dividendes que par les bénéfices des sociétés, cet élément spécial du système fiscal néerlandais tend à atténuer les mouvements des rapports fiscaux.

Quant à l'impôt sur les coupons, la première année d'une perception régulière était 1935. Depuis, les emprunts sans émission de valeurs mobilières ont obtenu une plus grande importance. Il est à noter que les titres émis par l'Etat après 1930 sont exonérés, de même que

*revenus et sur la fortune*

| 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | Pourcentage de déviation du rendement par tête de la population, en rapport au rendement moyen. | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| — | 91 | 91 | 83 | — | — | — | 45 | 42 | 46 | — | | |
| — | 114 | 118 | 108 | — | — | — | 60 | 56 | 61 | — | | |
| 14 | 15 | 15 | — | — | — | — | 10 | 10 | 13 | — | | |
| — | 18 | 18 | 14 | — | — | — | 8,6 | 8,3 | ? | — | | |
| 18 | 22 | 21 | — | — | 10,2 | 9,9 | 10,5 | — | — | — | | |
| — | — | — | — | — | — | — | 3,9 | 3,7 | 3,6 | 2,6 | | |
| — | — | — | — | — | — | — | 1,8 | 2,1 | 2,7 | 2,3 | | |
| — | 109 | 109 | 99 | — | — | — | 53 | 50 | 55 | — | *a*) entre baisse et hausse ou | |
| — | 108 | 113 | 103 | — | — | — | 57 | 54 | 58 | — | | |
| 100 | 105 | 105 | — | — | — | — | 73 | 73 | 84 | — | | |
| — | 108 | 108 | 88 | — | — | — | 53 | 52 | ? | — | *b*) entre hausse et baisse | |
| 100 | 122 | 118 | — | — | 56 | 54 | 58 | — | — | — | | |
| | | | | | | | | | | | *a* | *b* |
| — | 14,63 | 14,99 | 13,46 | — | — | — | 7,06 | 6,60 | 7,13 | — | 3 | 13 |
| 1,84 | 1,91 | 1,88 | — | — | — | — | 1,23 | 1,21 | 1,48 | — | 3 | 6 |
| — | 2,30 | 2,27 | 1,81 | — | — | — | 1,02 | 0,98 | ? | — | ? | 13 |
| 2,37 | 2,86 | 2,72 | — | — | 1,24 | 1,18 | 1,24 | — | — | — | 6 | 8 |
| — | — | — | — | — | — | — | 0,46 | 0,43 | 0,42 | 0,30 | ? | 0,13 |
| — | — | — | — | — | — | — | 0,21 | 0,25 | 0,32 | 0,27 | 10 | ? |
| 0,59 | 0,60 | 0,51 | — | — | 0,24 | 0,21 | 0,21 | — | — | — | 4 | 19,5 |
| — | — | — | — | — | — | — | 7,23 | 7,31 | 8,63 | 8,89 | 4 | ? |
| 93 | 100 | 103 | 95 | 85 | 91 | 94 | 91 | 92 | 104 | 106 | | |

les valeurs mobilières dont le revenu est frappé par l'impôt indonéerlandais sur les coupons.

Heureusement, les données statistiques concernent séparément les rapports de l'impôt pour les titres nationaux et pour les titres étrangers. Pour ces derniers, le revenu fiscal dépend de l'importation ou de l'exportation des valeurs mobilières, du taux d'intérêt à l'étranger et des bénéfices de sociétés domiciliées à l'étranger. Pour les valeurs nationales, les influences importantes sont la forme juridique des emprunts, l'importance relative des titres exempts de l'impôt et le taux d'intérêt sur le marché des capitaux. De 1935 à 1938, chacun de ces trois éléments a fait diminuer les rapports de l'impôt. Il va de soi que la

TABLEAU VII *Droits de succession, de mutation par décès et de donation*

| | Années comparables | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 |
| *Nombres absolus:* | | | | | | | | |
| Droits de succession en 1.000.000 fl. . . . . | 38,1 | 49,1 | 42,6 | 45,8 | 35,1 | 31,9 | 34,7 | 32,8 |
| Droits de mutation par décès en 1.000.000 fl. . . . . | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Droits de donation en 1.000.000 fl. . . . . | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 |
| *Nombres indices:* | | | | | | | | |
| Droits de succession 1928 = 100 . . . . . | 100 | 129 | 112 | 120 | 92 | 84 | 91 | 86 |
| Droits de mutation par décès 1928 = 100 . . . . . | 100 | 101 | 66 | 93 | 53 | 80 | 132 | 118 |
| Droits de donation 1928 = 100 . . . . . | 100 | 123 | 122 | 150 | 85 | 79 | 73 | 78 |

TABLEAU VIII *Les droits*

| | | | 1923 | 1924 |
|---|---|---|---|---|
| *Nombres absolus:* | | | | |
| Accise sur les boeufs abattus: Rendement en 100.000 fl. . . . . | | | 103 | 96 |
| Nombre de boeufs etc., soumis à l'accise . . . . . | | (1000) | 623 | 566 |
| Prix de viande (Rotterdam) . . . . . | | fl. par kg | 1,24 | 1,17 |
| Accise sur le tabac: Rendement en 100.000 fl. [1] . . . . . | | | 162 | 165 |
| Cigares. | Quantité . . . . . | 1.000.000 pièces | 1043 | 1037 |
| | Prix de détail moyen [2] . . . . . | cts. par pièce | 7,5 | 7,3 |
| Cigarettes. | Quantité . . . . . | 1.000.000 pièces | 1958 | 2507 |
| | Prix de détail moyen [2] . . . . . | cts. par pièce | 1,8 | 1,7 |
| Tabac. | Quantité . . . . . | 100.000 kg | 127 | 146 |
| | Prix de détail moyen [2] . . . . . | fl. par kg | 2,24 | 2,32 |
| *Nombres indices:* | | | | |
| Accise sur les boeufs abattus: Rendement . . . . . | | 1928 = 100 | 94 | 87 |
| Nombre de boeufs etc., soumis à l'accise . . . . . | | 1928 = 100 | 69 | 63 |
| Prix de viande (Rotterdam) . . . . . | | 1928 = 100 | 125 | 118 |
| Accise sur le tabac: Rendement . . . . . | | 1928 = 100 | 70 | 71 |
| Cigares. | Quantité . . . . . | 1928 = 100 | 82 | 82 |
| | Prix de détail moyen . . . . . | 1928 = 100 | 109 | 106 |
| Cigarettes. | Quantité . . . . . | 1928 = 100 | 70 | 90 |
| | Prix de détail moyen . . . . . | 1928 = 100 | 106 | 100 |
| Tabac. | Quantité . . . . . | 1928 = 100 | 108 | 124 |
| | Prix de détail moyen . . . . . | 1928 = 100 | 95 | 98 |

[1]) A cause des augmentations du taux les nombres ne sont pas, à vrai dire, comparables.

[2]) Incl. l'accise.

durée de cette période ne permet pas de conclusions de quelque importance sur notre sujet.

*d*) Il existe encore, depuis 1935, un impôt sur les fortunes en mainmorte. Les rapports restent au dessous de fl. 2.000.000 et leurs mouvements sont largement dus à des influences purement administratives et à la formation de la jurisprudence. Nous ne nous occuperons pas de cet impôt qui n'est plus en vigueur depuis la fin de 1938.

Le Tableau VI donne des renseignements sur les impôts nommés ci-dessus, à l'exception de l'impôt pour la caisse nationale des communes, l'impôt foncier et l'impôt sur les fortunes en mainmorte.

La sensibilité des impôts dont il est question dans ce tableau est indiquée dans la dernière colonne. Une comparaison avec le droit de statistique, avec l'impôt sur le chiffre d'affaires et avec l'indice de production est ajoutée.

3) *Les droits de succession, de mutation par décès* (*immeuble*) *et de donation,* sont des sources de revenus publics dont les rapports subissent les

*m*

| 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 103 | 110 | 124 | 113 | 86 | 67 | 69 | 65 | 59 | 63 | 74 | 74 |
| 810 | 904 | 1017 | 770 | 715 | 931 | 1162 | 1151 | 1252 | 1170 | 1055 | 1082 |
| 0,97 | 0,99 | 1,03 | 1,09 | 0,88 | 0,68 | 0,57 | 0,58 | 0,50 | 0,55 | | |
| 228 | 232 | 265 | 288 | 291 | 261 | 225 | 282 | 340 | 338 | 353 | 365 |
| 1198 | 1267 | 1346 | 1370 | 1369 | 1355 | 1409 | 1428 | 1429 | 1459 | 1499 | 1550 |
| 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,9 | 6,5 | 5,9 | 5,3 | 4,9 | 4,5 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| 2591 | 2791 | 3180 | 3590 | 3554 | 3655 | 3914 | 3926 | 4009 | 3969 | 4349 | 4766 |
| 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 |
| 118 | 118 | 113 | 116 | 123 | 129 | 127 | 105 | 106 | 110 | 108 | 101 |
| 2,35 | 2,36 | 2,36 | 2,36 | 2,30 | 2,11 | 1,94 | 1,96 | 1,84 | 1,78 | 1,75 | 1,75 |
| 94 | 100 | 113 | 103 | 78 | 61 | 63 | 59 | 54 | 57 | 67 | 67 |
| 90 | 100 | 113 | 85 | 79 | 103 | 129 | 127 | 138 | 129 | 117 | 120 |
| 98 | 100 | 105 | 110 | 89 | 69 | 58 | 59 | 51 | 56 | | |
| 98 | 100 | 114 | 124 | 125 | 112 | 97 | 122 | 147 | 146 | 152 | 157 |
| 95 | 100 | 106 | 108 | 108 | 107 | 111 | 113 | 113 | 115 | 118 | 122 |
| 100 | 100 | 100 | 100 | 94 | 86 | 77 | 71 | 65 | 61 | 61 | 61 |
| 93 | 100 | 114 | 129 | 127 | 131 | 140 | 141 | 144 | 142 | 156 | 171 |
| 100 | 100 | 100 | 100 | 94 | 76 | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | 59 |
| 101 | 100 | 96 | 99 | 105 | 110 | 108 | 90 | 90 | 93 | 92 | 86 |
| 100 | 100 | 100 | 100 | 97 | 89 | 82 | 83 | 78 | 75 | 74 | 74 |

TABLEAU IX

| | | 1922 | 1923 | 1924 | 1925 | 1926 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Nombres absolus:* | | | | | | |
| Principal, sans cents additionnels — Accise sur la bière [1]) | 100.000 fl. | 48 | 51 | 90 | 126 | 126 |
| ,, sur le vin [1]) | 100.000 fl. | 25 | 20 | 23 | 25 | 28 |
| ,, sur les boissons distillées [1]) | 100.000 fl. | 595 | 510 | 487 | 474 | 464 |
| ,, sur le sucre [1]) | 100.000 fl. | 405 | 403 | 382 | 424 | 438 |
| ,, sur le sel | 100.000 fl. | 15 | 14 | 17 | 20 | 21 |
| Débit des brasseries avec destination à l'intérieur | 1.000 hl | 1710 | 1841 | 1809 | 1839 | 1912 |
| Vin. Quantité-soumise à l'accise | 1.000 hl | 122 | 102 | 117 | 126 | 142 |
| Boissons distillées. Quantité [2]) soumise à l'accise *a.* [3]) | 1.000 hl | 198 | 169 | 161 | 156 | 152 |
| *b.* | 1.000 hl | 202 | 174 | 166 | 162 | 159 |
| Sucre. Quantité-soumise à l'accise [4]) | 1.000.000 kg | 180 | 179 | 170 | 188 | 195 |
| Sel. Quantité-soumise à l'accise | 1.000.000 kg | 57 | 47 | 57 | 68 | 69 |
| *Nombres indices:* | | | | | | |
| Accise sur la bière | 1928 = 100 | 32 | 35 | 61 | 86 | 86 |
| ,, sur le vin | 1928 = 100 | 92 | 76 | 87 | 94 | 106 |
| ,, sur les boissons distillées | 1928 = 100 | 132 | 113 | 108 | 105 | 103 |
| ,, sur le sucre | 1928 = 100 | 85 | 85 | 80 | 89 | 92 |
| ,, sur le sel | 1928 = 100 | 76 | 72 | 86 | 103 | 105 |
| Débit des brasseries avec destination à l'intérieur | 1928 = 100 | 81 | 87 | 86 | 87 | 91 |
| Vin. Quantité-soumise à l'accise | 1928 = 100 | 91 | 76 | 87 | 94 | 106 |
| Boissons distillées. Quantité-soumise à l'accise *a.* | 1928 = 100 | 135 | 115 | 109 | 106 | 104 |
| *b.* | 1928 = 100 | 130 | 112 | 107 | 104 | 102 |
| Sucre. Quantité-soumise à l'accise | 1928 = 100 | 85 | 85 | 80 | 89 | 92 |
| Sel Quantité-soumise à l'accise | 1928 = 100 | 86 | 72 | 86 | 103 | 105 |

[1]) Les tarifs des accises sur la bière, le vin, les boissons distillées et le sucre ont été modifiés plusieurs fois pendant la période considérée. Il manquait de temps pour éliminer les influences de ces modifications, lesquelles, il va sans dire, ont eu leurs conséquences pour la consommation.

[2]) Quantité d'une concentration de 50 % à 15° C.

[3]) *a.* sans / *b.* y compris } les odeurs et eaux de toilette.

[4]) En kg d'une teneur de 100 %.

[5]) Inclus. cents additionnels.

| 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1920/1924 | 1930 | 1934 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | *par tête* [5]) | | |
| 150 | 156 | 144 | 115 | 103 | 92 | 84 | 72 | 78 | 0,75 | 1,98 | 1,22 |
| 27 | 26 | 23 | 23 | 15 | 15 | 16 | 16 | 18 | 0,36 | 0,40 | 0,33 |
| 355 | 368 | 378 | 328 | 310 | 276 | 258 | 252 | 259 | 8,52 | 5,14 | 3,64 |
| 486 | 531 | 526 | 529 | 560 | 434 | 489 | 484 | 503 | 6,58 | 6,92 | 6,35 |
| 20 | 22 | 21 | 22 | 20 | 21 | 20 | 18 | 18 | 0,23 | 0,27 | 0,25 |
| 2150 | 2131 | 1979 | 1717 | 1532 | 1429 | 1268 | 1165 | 1187 | | | |
| 133 | 129 | 115 | 115 | 74 | 76 | 79 | 81 | 92 | | | |
| 186 | 200 | 185 | 160 | 150 | 134 | 125 | 122 | 125 | | | |
| 193 | 207 | 193 | 167 | 158 | 141 | 131 | 128 | 131 | | | |
| 216 | 236 | 234 | 235 | 249 | 193 | 217 | 215 | 224 | | | |
| 66 | 72 | 70 | 75 | 67 | 71 | 68 | 59 | 60 | | | |
| 102 | 107 | 98 | 78 | 70 | 63 | 58 | 49 | 53 | | | |
| 99 | 96 | 86 | 85 | 55 | 56 | 58 | 60 | 68 | | | |
| 79 | 82 | 84 | 73 | 69 | 61 | 57 | 56 | 57 | | | |
| 102 | 112 | 110 | 111 | 117 | 91 | 103 | 101 | 106 | | | |
| 100 | 109 | 106 | 114 | 102 | 107 | 103 | 90 | 91 | | | |
| 102 | 101 | 94 | 81 | 73 | 68 | 60 | 55 | 56 | | | |
| 99 | 96 | 86 | 85 | 55 | 56 | 58 | 60 | 68 | | | |
| 127 | 136 | 126 | 109 | 102 | 91 | 85 | 83 | 85 | | | |
| 124 | 133 | 124 | 108 | 102 | 90 | 85 | 83 | 85 | | | |
| 102 | 112 | 110 | 111 | 118 | 90 | 103 | 101 | 106 | | | |
| 100 | 109 | 106 | 114 | 102 | 107 | 103 | 90 | 91 | | | |

influences cycliques dans une mesure différente. Dans les droits de mutation par décès et dans les droits de donation, les influences non-cycliques sont prépondérantes; en ce qui concerne les droits de succession il s'agit d'un nombre de décès assez grand pour réduire les influences non-cycliques à une importance qui est moindre que celle des autres éléments causant des fluctuations dans les rendements.

Ce sont notamment les fluctuations de la valeur des immeubles et des valeurs mobilières qui constituent l'influence conjoncturelle.

Le Tableau VII donne des renseignements sur les droits en question.

4) *a. Droits d'accise ad valorem* (*Tableau VIII*)

L'accise sur les boeufs abattus [1]) n'a pas changé de tarif. Il va de soi que le prix du bétail est un élément de grande influence sur le rendement.

Le taux de l'accise sur le tabac, au contraire, a été augmenté plusieurs fois (voir ci-après).

*b. Droits d'accise spécifiques* (*Tableau IX*)

A l'exception de l'accise sur le sel, toutes ces accises ont éprouvé plusieurs modifications du tarif. Il manquait de temps pour éliminer ces modifications. En général, on peut dire que les accises sur les boissons distillées et sur la bière subissent l'influence des habitudes de consommation et que l'évolution de ces habitudes est beaucoup plus forte que sont les influences conjoncturelles.

*c. Taxe sur les bicyclettes* [2]) *et taxe sur l'usage des routes par des véhicules à moteur.*

Les rendements de ces impôts, qui sont destinés à une caisse spéciale, ne sont pas très intéressants aux fins de l'étude présente. La bicyclette, chez nous, est un objet d'usage tout à fait général, on la considère nécessaire presque comme la chaussure. Il s'en suit qu'il n'y a pas d'influences conjoncturelles. Ces influences sont présentes, il va de soi, dans les rapports de la taxe sur les automobiles et motocycles, mais la tendance générale à une augmentation de ces véhicules est si considérable, que l'influence conjoncturelle ne se laisse guère discerner.

*(à suivre)*

---

[1]) Ce droit d'accise fut suspendu pendant l'occupation allemande. La suspension existe encore toujours.

[2]) Abolie pendant l'occupation allemande.

# CONGRÈS DE LA HAYE

## de L'Institut international de finances publiques
## le 8, 9 et 10 septembre 1947

*Compte rendu par Maurice Masoin, Agrégé de l'enseignement supérieur en économie politique, secrétaire général de l'institut belge de finances publiques*

L'I. I. F. P. a tenu le 8, 9 et 10 septembre dernier, à La Haye et à Amsterdam, son premier congrès annuel depuis la guerre.

Il est bon de rappeler que l'I. I. F. P. fut constitué en 1937 à Paris, à l'initiative de feu le doyen Allix, en vue de grouper autour de la science des finances publiques, les meilleurs spécialistes de chaque pays, recueillis dans les milieux de l'enseignement, de la haute administration et des affaires. Cette initiative rencontra dès l'abord le plus vif succès. L'I. I. F. P. groupe actuellement 210 représentants de 27 nations.

L'I. I. F. P. suscite en outre la formation dans chaque pays de centres d'études nationaux. C'est ainsi qu'il vient d'être constitué aux Pays-Bas le *Nederlands Instituut voor Openbare Financiën*, à l'initiative du Professeur Schendstok.

Les activités de l'I. I. F. P. s'étaient manifestées dès avant la guerre par la réunion de deux congrès, le premier tenu à Paris en 1938, le second à Bruxelles en 1939. Ces congrès eurent respectivement comme objet l'étude de „La Place des Impôts directs et des Impôts indirects dans la fiscalité" et „Les Finances Publiques et la Conjoncture". Ces travaux font l'objet de publications régulières.

Le congrès de cette année se plaçait dans la ligne des manifestations précédentes. Il fut consacré à l'étude du „Financement de la Reconversion et de la Restauration après la Guerre". De nombreux rapports avaient été déposés au congrès sur les expériences et les points de vue particuliers des différents pays représentés; en voici la liste avec le nom des auteurs qui ont contribué aux différents rapports.

1 Rapport américain, présenté par: Dr J. Wilner Sundelson.

1 Rapport anglais, présenté par: Mrs M. Hollond.

1 Rapport belge, présenté par: M. Ameye, Monsieur le Prof. Baudhuin et M. D'Haeze.

1 Rapport finlandais, présenté par: M. le Prof. Suviranta.

3 Rapports français, présentés par: MM. de Fraysseix, de la Chaise et Sabatier, M. le Prof. Laufenburger et M. le Prof. Reuter.

1 Rapport grec, présenté par: Monsieur le Prof. A. Angelopoulos.

1 Rapport hongrois, présenté par: Monsieur le Prof. L. Zelovich.

1 Rapport italien, présenté par: Monsieur le Prof. C. Arena, MM. Fr. Coppola d'Anna et C. Cosciani, Monsieur le Prof. A. Gambini et Monsieur le Prof. G. Papi.

1 Rapport néerlandais, présenté par: Messieurs W. Drees, A. Mey et L. J. Zimmerman.

1 Rapport turc, présenté par: Monsieur le Prof. F. Neumark assisté de MM. O. Dikmen et F. Ergin.

Monsieur M. Masoin, secrétaire général adjoint de l'Institut, avait assumé la tâche de rapporteur général du congrès. Ses propositions et conclusions furent contenues dans un important rapport que nous analysons ci-dessous. Le rapport général, ainsi que le résumé des rapports nationaux, seront publiés sous peu.

* * *

Lorsqu'au lendemain de la guerre, les peuples firent l'inventaire de leur situation, ils y trouvèrent, d'une part, une situation monétaire obérée par l'inflation enregistrée pendant la guerre coïncidant avec un volume de production de biens de consommation et d'investissement à usage privé profondément réduit, d'autre part, des dommages sévères aux personnes et aux biens. L'un et l'autre de ces aspects appelaient des problèmes particuliers.

Le contraste entre l'abondance des moyens de paiement et la pénurie de biens échangeables créait un état de déséquilibre capable d'engendrer tous les effets de l'inflation; le retour à une position d'équilibre posait tous les problèmes de la reconversion de l'économie de guerre à l'économie de paix.

La restauration des économies détruites ou épuisées par la guerre posait de son côté tous les problèmes attachés à la restauration.

Pour être différentes, les deux tâches de la reconversion et de la restauration ne peuvent cependant être poursuivies séparément. Elles doivent être coordonnées dans un but commun de stabilité économique et de progrès social.

Il est important de se rendre compte dès le début, que le pouvoir d'achat excédentaire créé pendant la guerre, ne peut trouver sa résorption dans une augmentation de la production d'après guerre, par le fait que celle-ci suscite l'apparition de son propre revenu.

Le revenu d'après guerre est donc destiné, à défaut de mesure préventive, à rester perpétuellement en concurrence avec le pouvoir d'achat excédentaire, au partage des biens produits après guerre.

Cette concurrence doit, dans une économie libre, déterminer une hausse générale des prix. Il ne peut donc être question de financer la restauration au moyen de ce même pouvoir d'achat excédentaire de guerre. C'est dans l'épargne d'après guerre que la reconstruction doit trouver les voies et moyens de son financement.

Ces prémisses posées, il faut considérer séparément les modalités de la reconversion et celles de la restauration.

*Reconversion*

La résorption du pouvoir d'achat excédentaire peut être poursuivie sur le double plan de la circulation monétaire et de la production et des échanges de biens.

La thésaurisation réalise spontanément la stérilisation du pouvoir d'achat excédentaire, mais elle est exposée aux caprices de la psychologie des masses, c'est à dire, qu'elle constitue une menace latente pour la politique générale des prix. Au surplus, tôt ou tard, elle doit se terminer dans la dépense.

L'emprunt a été utile, mais avec une efficacité insuffisante. C'est que les détenteurs de monnaie ne renoncent pas aisément à la liquidité de leurs avoirs.

Dès lors, il faut admettre le blocage du pouvoir d'achat excédentaire flottant tel qu'il a été réalisé en Belgique, aux Pays-Bas, et ailleurs.

Cependant, ces mesures d'assainissement monétaire resteraient précaires si elles ne trouvaient leur prolongement dans une politique monétaire et financière saine. Dans l'état de dépression, que connaissent généralement les pays après la guerre, cette consigne commande le maintien d'un niveau d'impôts élevé, au point de permettre l'apparition de bonis budgétaires; sur le plan du crédit privé cette action déflationniste peut exiger une limitation des crédits.

Parallèlement à cette action monétaire la production des biens destinés aux échanges privés doit être poursuivie jusqu'à son maximum. Si elle ne suffisait point pour subvenir aux besoins de la consommation nationale, il ne faudrait pas hésiter à y ajouter l'apport d'importations massives, celles-ci dussent-elles mettre la balance des paiements en déficit et entamer par conséquent les réserves d'or et de devises.

Tous les pays ont, dans l'une ou l'autre mesure et sous l'une ou l'autre modalité, poursuivi ces objectifs. Il faut constater cependant, que leur politique n'a pas réussi à prévenir toute hausse des prix mondiaux et nationaux. La hausse des prix n'est-elle d'ailleurs pas un autre procédé — le plus malsain — d'effacer le pouvoir d'achat excédentaire en l'absorbant.

Faut-il s'étonner de l'échec relatif de la reconversion? Une guerre plus étendue et plus totale que la première, le désordre politique, le trouble social et les bouleversements économiques constituent des

explications suffisantes de la situation, même si elles n'en sont point des excuses.

*Restauration*

Placés devant les tâches de reconstruire leurs ruines et d'adapter leur économie aux nouveaux états de la technique contemporaine, les peuples ont dressé des programmes d'investissement. Ces programmes ont posé clairement les problèmes, et notamment ceux du financement.

Il est impossible de compter sur les réparations des pays vaincus pour panser les plaies des pays vainqueurs. Ces réparations constitueront un appoint utile et indispensable, mais modeste.

C'est dans l'épargne nationale que les états doivent trouver le moyen de couvrir le coût de la reconstruction. Mais dès lors il faut mesurer les capacités de l'épargne (celle-ci paraît osciller entre 15 et 20 % du revenu national, dont la moitié appartiendrait à l'épargne d'amortissement et le surplus à l'épargne nette), c'est-à-dire qu'il faut stimuler la formation d'épargne par certain rationnement de la consommation, la formation de bonis budgétaires, l'encouragement de l'auto-financement, mais par dessus tout par une politique de confiance dans la stabilité de la monnaie, dans l'avenir de l'économie et dans le statut des entreprises.

Il faut reconnaître que les circonstances, à moins que ce ne soit l'ambiance nationale, ne favorisent point cette psychologie. Les mesures mêmes qui sont prises pour assurer l'heureuse reconversion de l'économie se tournent au détriment du financement de la restauration. C'est ici qu'apparaît, s'il en est une, la contradiction entre l'une et l'autre des tâches de l'état.

Le préfinancement, qui comporte l'usage de crédits bancaires et monétaires pour le financement des investissements, pourrait être appelé à la rescousse de l'épargne. Mais il ne peut être question de l'utiliser dans l'état de tension des prix qui est le sort commun des peuples aujourd'hui. Cette ressource doit être réservée aux époques de dépression.

Encore ne suffit-il pas que l'épargne se forme, il faut qu'elle s'investisse. Un problème d'institutions est ici posé, par la psychose de méfiance dont souffrent les marchés de valeurs. A l'investissement direct par l'épargnant se substitue ainsi un système d'investissement allant des banques aux holdings et aux établissements para-étatiques de crédit.

La formule des institutions para-étatiques de crédit paraît d'ailleurs repondre aux besoins de collaboration du secteur privé et du secteur public dans l'oeuvre commune de la restauration.

Il est probable que l'épargne restera insuffisante vis-à-vis des tâches qui lui sont confiées. C'est pourquoi il faut consulter les possibilités

de financement international, tout au moins pour ces opérations qui sont liées à des échanges internationaux.

Mais c'est tout le problème de la balance des comptes qui se trouve dès lors évoqué: déficit de l'Europe envers le continent américain et déficit intra-européen lui-même. C'est la tragédie actuelle du monde que les pays qui éprouvent le plus de besoin de capitaux n'en ont point et que les pays qui en disposent n'en ont pas besoin.

C'est son seul salut, qu'une collaboration s'établisse entre les uns et les autres, pour la mise en commun de leurs facultés.

Ces problèmes sont si complexes et leur solution est si délicate qu'il est inévitable d'établir dans chaque pays et sur le plan international lui-même un planning général des investissements. S'il peut se tenir parfait sur le plan du contrôle financier et monétaire, dans certains cas il doit aller plus loin.

* * *

Vis-à-vis de ces considérations générales, les questions de modalités sont accessoires.

Quelles sont les modalités d'intervention de l'Etat dans la réparation des dommages de guerre et dans les investissements de réquipement? Quelle est l'imputation directe des dépenses attachées à ces interventions? L'exécution des plans de restauration et de réquipement s'accommode-t-elle des règles classiques de la comptabilité publique?

Toutes ces questions ont été évoquées.

Les propositions du rapporteur général ont fait l'objet de discussions nourries, dans lesquelles se distinguèrent notamment les points de vue de Mrs M. Hollond (Grande Bretagne), MM. Shoup (Etats-Unis), Jacomet, Laufenburger, Michelson, Reuter et Leduc (France), Neumark (Turquie), Knudsen (Danemark), Koopmans, Smeets, Steinmetz, Zimmerman (Pays-Bas), Ameye, Horn, Dernouchamps, Schreuder, Beauvois (Belgique).

De ces échanges de vue ressortit clairement l'impression de la relativité de la vérité économique, selon les données propres à chaque pays, mais aussi la nécessité avec laquelle doivent compter toutes les politiques de reconversion et de restauration, de porter le principal effort des peuples sur l'augmentation de la production nationale dans une ambiance de collaboration internationale.

Le congrès, inauguré par Monsieur Lieftinck, ministre des Finances de Hollande, a été présidé par Monsieur M. L. Gérard, ancien ministre des Finances de Belgique.

Le Comité de Direction nouvellement élu est composé de MM. Max Léo Gérard, président; Lord Beveridge, MM. Schendstok, Papi, de Peyster, vice-présidents; MM. Jacomet, Laufenburger, Baudhuin, Gregory, Suviranta, da Silva, membres; Michelson, secrétaire général;

Masoin, secrétaire général-adjoint; Mrs Hollond, MM. Matton, Simons et Welinder, Censeurs.

Le prochain congrès aura lieu en automne 1948 à Rome. Il portera sur les deux points suivants:

Les crédits internationaux.

L'adaptation de la politique fiscale et de la comptabilité publique aux besoins de la restauration.

Ces sujets constituent la suite du développement des travaux de cette année.

## THE HAGUE CONGRESS

## of the International Institute of Public Finance on 8, 9 and 10 September 1947

*Report by Maurice Masoin, Agrégé de l'Enseignement supérieur en économie politique, Secrétaire Général de l'Institut Belge de Finances Publiques*

On 8, 9 and 10 September last the I.I.P.F. held its first annual congress after the war at The Hague and Amsterdam.

It will be remembered that the I.I.P.F. was founded at Paris in 1937, on the initiative of the late dean Allix, in order to assemble round the science of public finance the best experts of each country, brought together from educational, high official and business circles. From the outset this initiative had the greatest success. At present the I.I.P.F. includes 210 representatives from 27 countries.

Besides, the I.I.P.F. promotes the formation of national centres of study in each country. Thus, in the Netherlands the "Nederlands Instituut voor Openbare Financiën" was recently established on the initiative of Professor Schendstok.

The activities of the I.I.P.F. had already manifested themselves in the meeting of two congresses, the first held at Paris in 1938 and the second at Brussels in 1939. The subjects studied by these congresses were respectively "The place of direct and indirect taxes in the financial system" and "Public Finance and Business Cycles". These works form the subject of regular publications.

This year's congress was on the same lines as the preceding two. It was devoted to the study of the "Finance of Post-war Reconversion and Reconstruction". Numerous reports had been deposited with the congress on the experience and the individual standpoints of the various countries represented; here follows a list of them, stating the names of the authors who contributed to the various reports.

1 American report, presented by: Dr J. Wilner Sundelson.

1 British report, presented by: Mrs M. Hollond.

1 Belgian report, presented by: M. Ameye, Prof. Baudhuin and M. D'Haeze.

1 Finnish report, presented by: Prof. Suviranta.

3 French reports, presented by: Messrs de Fraysseix, de la Chaise and Sabatier, Prof. Laufenburger and Prof. Reuter.

1 Greek report, presented by: Prof. A. Angelopoulos.

1 Hungarian report, presented by: Prof. L. Zelovich.

1 Italian report, presented by: Prof. C. Arena, Messrs Fr. Coppola d'Anna and C. Cosciani, Prof. A. Gambini and Prof. G. Papi.

1 Dutch report, presented by: Messrs W. Drees, A. Mey and L. J. Zimmerman.

1 Turkish report, presented by: Prof. F. Neumark, assisted by Messrs O. Dikmen and F. Ergin.

Mr M. Masoin, assistant secretary-general to the Institute, had undertaken to write the general report of the congress. His propositions and conclusions were contained in an important report, which we shall analyse below. The general report and the summary of the national reports will be published shortly.

When, after the war, the peoples took stock of their situation, they found, on the one hand, a monetary situation spoiled by the inflation caused during the war, coinciding with a strongly reduced volume of consumption goods and investments for private use and, on the other hand heavy losses to persons and damage to goods. Both aspects gave rise to special problems.

The contrast between the abundance of means of payment and the shortage of exchangeable goods created a state of disequilibrium which could have all the effects of an inflation; the return to a state of equilibrium raised all the problems of the switch-over from war-time to peace-time economy.

The restoration of economies ruined or exhausted by the war, on the other hand, raised all the problems attached to it.

Although they are different, the two objects of reconversion and reconstruction need not be pursued separately. They may be co-ordinated in the common objective of economic stability and social progress.

It should be realised from the outset that the extra purchasing power created during the war cannot be absorbed by an increase in production after the war, because the latter will swell incomes again.

Post-war revenue, therefore, if no preventive measures are taken, is destined to continue to compete with the extra purchasing power, as they have to share the goods produced after the war. In a free economy such competition must lead to a general rise in prices. It is, therefore, out of the question to finance reconstruction by means of the extra purchasing power induced by the war. Post-war savings should provide the ways and means to finance reconstruction.

With these premises in mind, the conditions of reconversion and those of reconstruction should be considered separately.

*Reconversion*

The absorption of extra purchasing power can be aimed at both in the field of money circulation and in that of production and trade.

By hoarding the excess spending power is sterilized spontaneously, but this is subject to the whims of the mass, which means that it constitutes a latent threat for the general price policy. Besides, sooner or later it will end in spending.

The loan has been useful but not efficient enough. For holders of currency were reluctant to part with the liquidity of their property.

Therefore, recourse was taken to the blocking of floating excess purchasing power, such as took place in Belgium, the Netherlands and elsewhere.

Yet this monetary purge would be a perilous measure, if it was not followed by a sound monetary and financial policy. In the state of depression, which prevails generally after the war, this means that a high level of taxation should be maintained to make possible the formation of budgetary surpluses; in the field of private credit this deflationary action may require a limitation of credits.

Parallel to this monetary action, the production of goods intended for private trade should be raised to its maximum. If the volume of goods produced is not sufficient to meet the requirements of national consumption, there should be no hesitation in supplementing it with bulk imports, even though these will cause an unfavourable balance of payments and, consequently, make inroads into the reserves of gold and exchange.

All countries have, by some measure or other, and in some form or other, tried to achieve this. Yet it must be noted that their policy has not succeeded in preventing all rises in world and national prices. Besides, the rise in prices is nothing but another means — the most undesirable — of eliminating the excess spending power by absorbing it.

Is it surprising that reconversion has been relatively unsuccessful? A war more widespread and more total than the first, the political disorder, the social confusion and the economic upheaval are adequate explanations for the situation, even though they are not excuses.

*Reconstruction*

Placed before the task of rebuilding their ruins and adapting their economies to the new conditions of present-day technique, the nations have drawn up investment programmes. These programmes clearly outlined the problems, especially those of the financing.

It is impossible to count on the reparations from the conquered to dress the wounds of the victorious countries. These reparations form a useful and indispensable contribution, but a modest one.

Nation-wide saving should provide the states with the means of covering the cost of reconstruction. But then the saving capacity (this is found to vary between 15 and 20 % of the national income, half of which would consist of savings by writing off and the rest of net savings) should be measured, i. e. saving should be stimulated by a certain rationing of consumption, the formation of budgetary surpluses, the encouragement of financing from private means, but above all by inspiring confidence in the stability of money, in the future of the economy and in the status of undertakings.

It must be admitted that the circumstances, unless the whole nation feels that way, do not favour this psychology at all. Even the measures that have been taken to ensure successful reconversion of the economy turn out to have a detrimental effect on the financing of reconstruction. Here appears the contradiction, if any, between the two tasks of the State.

The pre-financing, which includes the use of bank and monetary credits for the financing of investments, might be used to help savers. But with the firmness of prices, which is almost universally prevalent today, there can be no question of utilizing it. That source should be reserved for periods of depression.

Again, it is not sufficient that money is saved, it should be invested. Here, owing to the feeling of distrust which prevails on all stock markets. Direct investment by the saver is thus replaced by a system of investment, via the banks, with holding companies and non-governmental credit institutions.

Besides, the form of non-governmental credit institutions is found to provide the necessary collaboration between the private and the public sector in the common work of reconstruction.

It is probable that savings will be insufficient with respect to the task entrusted to them. Therefore, the possibility of international financing should be considered, at least for transactions in connection with international trade.

But here arises the whole problem of the balance of indebtedness: a deficit in Europe with respect to the American continent and a deficit between the countries of Europe itself. The present tragedy of the world is that the countries which are most in need of capital have none and that the countries which have it do not need it.

It can only be saved by co-operation between these two and the pooling of resources.

These problems are so intricate and their solution is so difficult that it is inevitable that in each country and in the international field itself

a general planning of investments should take place. Even if this can be maintained in the field of financial and monetary control, it should in certain cases go further.

With respect to these general considerations, the question of method is of secondary importance.

How is the State to intervene in the repair of war damage and the financing of re-equipment? Who will bear the expenditure attaching to this intervention? Will the carrying into effect of plans for reconstruction and re-equipment obey the classical rules of public accounting?

All these questions have been raised.

The propositions made by the writer of the general report were the subject of ample discussions, in which especially the viewpoints of the following representatives were conspicuous: Mrs M. Hollond (Great Britain), Messrs Shoup (United States), Jacomet, Laufenburger, Michelson, Reuter and Leduc (France), Neumark (Turkey), Knudsen (Danmark), Koopmans, Smeets, Steinmetz, Zimmerman (Netherlands), Ameye, Horn, Dernouchamps, Schreuder, Beauvois (Belgium).

From this exchange of views appeared clearly the relativity of economic truth, according to the data from each country, but also the necessity, with which all policies of reconversion and reconstruction have to reckon, to see that the main effort of the peoples aims at an increase in the national production in an atmosphere of international cooperation.

The congress, which was opened by Prof. Lieftinck, Netherlands Minister of Finance, was presided over by Mr M. L. Gérard, former Minister of Finance in Belgium.

The newly-elected managing committee is composed of Mr Max Léo Gérard, president; Lord Beveridge, Messrs Schendstok, Papi, de Peyster, vice-presidents; Messrs Jacomet, Laufenburger, Baudhuin, Gregory, Suviranta, da Silva, members; Michelson, secretary-general; Masoin, assistant secretary-general; Mrs Hollond, Messrs Matton, Simons and Welinder, censors.

The next congress will take place at Rome in the autumn of 1948. The following two points will be discussed: International credits. The adaptation of fiscal policy and public accounting to the needs of reconstruction.

These subjects are the continuation of the development of what was worked out this year.

# BOEKBESPREKINGEN / CRITICS / CRITIQUES

*Maurice Masoin, Théorie économique des finances publiques*

L'illustre économiste allemand Adolph Wagner peut être considéré comme le fondateur de la science financière. Dans son oeuvre de grande allure, Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, plus spécialement dans le tome II, Finanzwissenschaft, il traite des principes fondamentaux de cette science, qui n'ont point perdu leur valeur pour notre temps. Seulement, cet ouvrage n'est évidemment plus à jour et le monde financier actuel connaît des problèmes qui n'existaient pas au temps de Wagner.

Ainsi une lacune dans la litérature financière déjà avant la dernière guerre mondiale, mais surtout après, se faisait sévèrement sentir. Or, cette lacune a été comblée par le livre que nous a écrit l'économiste belge Maurice Masoin.

Dans son introduction il décrit l'objet de son ouvrage: Dresser l'inventaire des moyens d'action des finances publiques, celles-ci n'étant plus consommatrices de richesses, non ni plus seulement répartitrices de richesses.

L'ouvrage se divise en 5 livres. Dans le livre I est traité des fonctions de l'Etat dans les diverses époques de l'histoire de l'économie politique.

Il y pose ces trois thèses:

il appartient à l'Etat de créer et de maintenir les conditions les plus favorables à la réalisation du bien commun;

il relève de ses devoirs de se manifester en tous les domaines que l'individu est capable d'aborder et qui sont utiles au bien social ou bien encore dans les domaines où l'économie publique promet de plus larges satisfactions sociales que l'économie privée;

il a le droit d'imposer son action dans tous les domaines où la poursuite des avantages individuels lèse le bien de la société.

C'est ainsi que M. Masoin nous présente ses lettres de créances, ne nous laissant nullement dans l'incertitude que pour lui le libéralisme économique est un dogme aboli. Il n'est donc pas étonnant de trouver dans le livre II la thèse suivante: gestionnaires du revenu national, exerçant sur celui-ci et, par delà, sur le produit social, une action successivement expansionniste, distributrice et restrictive, les finances publiques participent aux devoirs de la politique économique générale.

De ce point de départ qui est d'ailleurs contesté, surtout par des auteurs français, M. Masoin élabore successivement les directives de politique structurelle et conjoncturelle.

En termes généraux, la politique structurelle poursuit le progrès dans l'équilibre, cependant que la politique conjoncturelle admet l'existence de déséquilibres, qu'elle a charge de corriger. Cette distinction a son reflet dans la tenue des finances publiques, car, tandis que la politique structurelle satisfait l'équilibre des finances publiques autant que celui de l'économie, la politique conjoncturelle oblige les finances publiques à opposer leurs propres déséquilibres aux déséquilibres de l'économie privée en vue d'atténuer par compensation l'ampleur de l'essor et de la dépression.

M. Masoin termine ce chapitre et en même temps ce livre avec une considération sur les rapports entre les finances publiques et la justice sociale. La justice commutative requiert la justification des revenus par l'utilité sociale des prestations. La justice distributive exige la satisfaction des besoins vitaux des hommes. La pure analyse économique n'a pas d'autre conclusion. Au nom de la vitalité de l'économie nationale, elle revendique pour les auteurs de la production un revenu couvrant à tout le moins leur coût de production social; au nom du progrès, elle réclame pour eux l'attribution intégrale de leur produit, en ce compris la rémunération de leur productivité nette; au nom de l'équilibre structurel et conjoncturel de l'économie, elle désigne les rentes aux prélèvements de la collectivité.

Le livre III s'occupe des dépenses publiques. M. Masoin y démontre clairement les liens qui existent entre l'économie politique et l'économie privée. S'alimentant aux mêmes sources que les dépenses privées, les dépenses publiques entrent en concurrence avec elles. Ce qui fait dire M. Masoin, que le principe de l'utilité sociale maxima conduit à cette conclusion définitive: l'Etat doit porter ses dépenses jusqu'au niveau où l'avantage social d'un accroissement de dépenses est compensé par l'inconvénient social d'une augmentation correspondante des prélèvements publics. L'Etat manquerait à l'intérêt collectif en contenant ses dépenses en deça de ce niveau, puisqu'il renoncerait à l'utilité de dépenses de valeur supérieure à celle des consommations et des épargnes privées que sa modération libérait. Mais, par contre, il ne peut, sans causer préjudice à la collectivité, dépasser ce point marginal, puisqu'il détournerait de leur utilité des dépenses et des investissements privés pour les affecter à des fins de moindre utilité. L'erreur de l'Etat se traduit par un manque à gagner collectif dans le premier cas, par une perte collective dans le second. Hélas, les indices concrets de la transgression de ces limites nous manquent.

Afin de pouvoir clairement démontrer les effets particuliers des dépenses publiques, M. Masoin fait la division en dépenses de production,

dépenses de répartition et dépenses réelles. Il traite ces sujets successivement, pour faire suivre une considération des travaux publics. Le tout aboutit à une synthèse dont nous notons les lignes suivantes: „Divergentes dans leurs procédés, la politique structurelle et la politique conjoncturelle tendent cependant au même but et atteignent le même résultat: porter le produit social et le revenu national au niveau le plus élevé dont est capable l'économie nationale. Ces conditions réalisées, les finances publiques se développent elles-mêmes dans une ambiance d'aisance et d'abondance qui subvient à leur propre entretien. Les dépenses publiques ont tracé la voie aux recettes publiques en créant leur matière." Et puis, „considérées sous cet aspect, les dépenses publiques ne sont plus une charge de l'économie: elles sont créatrices de richesses."

Le livre IV a pour sujet les ressources de l'Etat. M. Masoin y établit les diverses théories de l'impôt et les critique, pour proposer à la fin du chapitre XIII cette définition: l'impôt est la contribution des membres d'une collectivité publique à l'intérêt indivisible de cette collectivité.

Ce n'est pas tant cette définition qui est nouvelle, mais bien les conséquences qu'il y attache avec la force d'une logique sévère. Partant de la définition, M. Masoin en fait dériver *et* une fonction économique *et* une fonction sociale de l'impôt. Car „l'impôt n'est pas un phénomène uniquement financier et ne peut être soumis à des fins purement financières par le fait qu'il exerce sur la production, sur les échanges, sur la répartition et sur la consommation des richesses une influence — favorable ou préjudiciable au bien commun." Notons encore que M. Masoin entend par fonctions sociales de l'impôt: la juste répartition des revenus *et des biens*.

C'est ici donc que M. Masoin se montre partisan de la théorie de son illustre prédécesseur Adolph Wagner que, juxtaposé au but financier de l'impôt, le but de politique sociale est toujours d'intervenir de façon régulatrice à la distribution du revenu national et du patrimoine national. La fonction distributive de l'impôt en tant que le revenu national étant adhérée de plus en plus, la fonction régulatrice à l'égard du patrimoine national par contre contestée puisque celle-ci touche de façon plus directe encore à l'institut de possession privée, M. Masoin ne se soustrait pas aux ultimes conséquences de sa théorie.

Le chapitre XVII de ce livre traite du crédit public. M. Masoin commence par dire, que l'évolution du crédit public, mieux encore que celle de l'impôt, marque la transformation des conceptions de la politique financière. Issu au moyen âge des besoins financiers accidentels des cités et des princes, le crédit public suivit comme un élément passif au cours du siècle dernier, le développement de l'économie de l'Etat; il est devenu, aujourd'hui, un facteur actif de sa gestion.

Puis l'auteur nous établit l'évolution de la dette publique. Nous ne suivrons pas l'auteur sur ses pas, quelqu'intéressante que soit la matière

traitée. Signalons cependant, que traitant dans ce chapitre de la nature de la dette publique, M. Masoin définit l'emprunt un prélèvement de pouvoir d'achat de la part de l'Etat sur le revenu national. Au point de vue de l'économie générale, l'emprunt n'est donc pas, d'après l'auteur, èssentiellement différent de l'impôt, la seule différence étant qu'au point de vue financier, il comporte certaines séquences dans le transfert intérieur des intérêts et dans la formation des amortissements.

Or, c'est ici que M. Masoin touche au problème du prélèvement, problème qui à notre avis est à peine abordé par la science financière. Ceci explique, pourquoi la théorie de M. Masoin, malgré toute l'exactitude de ses observations, n'est pas tout à fait satisfaisante. Car, d'après nous un „prélèvement" dans le sens propre du mot ne peut pas être admis sans l'élément de contrainte, effectuée par l'Etat. Le prélèvement pris dans le dernier sens, M. Masoin admettra, qu'il y a en effet une différence essentielle entre l'impôt et l'emprunt en général, même si les deux phénomènes ont ceci de commun, qu'ils grèvent le produit national.

C'est donc dire, qu'il n'est pas possible, si l'on veut travailler le problème à fond, de considérer les phénomènes de l'impôt et de l'emprunt exclusivement sous l'angle de vue économique, l'élément étatiste étant ici si non prépondérant, en tout cas trop important pour le négliger dans une définition valable.

Hélas l'espace nous manque d'énumérer même les sujets dont traitent les chapitres suivants et qui méritent chacun particulièrement d'être lus et réfléchis.

Ainsi nous arrivons enfin au livre dernier, qui s'occupe de l'équilibre des finances publiques. Ici M. Masoin nous fait passer en revue toute sorte d'équilibre: équilibre budgétaire, équilibre conjoncturel, équilibre structurel, équilibre financier, équilibre économique et équilibre social.

De très grande importance sont les considérations au sujet du budget cyclique, se trouvant dans le chapitre XXII, qui traite de l'équilibre conjoncturel. Il n'est pas étonnant d'apprendre que M. Masoin est partisan du budget cyclique: „tandis que l'équilibre annuel des budgets admet la succession des malis et des bonis budgétaires sans établir entre eux aucun lien organique, ni aucune compensation comptable, l'équilibre cyclique des budgets crée entre eux une solidarité qui fait des bonis la condition des malis. Le „budget cyclique" ne fait, à cet égard, qu'introduire l'ordre où règne le désordre."

Concluons. L'oeuvre de M. Masoin, de conception — que je sache — moderne, traite de façon magistrale de sujets qui dans la langue française et dans une logique, tellement serrée, n'étaient jamais mis à l'ordre dans leur entité, sous l'angle de vue économique.

M. Masoin en écrivant son livre a rendu service à la science financière.

MONOD DE FROIDEVILLE

*Maurice Masoin, Economic theory of public finance*

The famous German economist Adolph Wagner may be considered as the founder of the science of finance. In his great work "Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie", especially in volume II, "Finanzwissenschaft", he deals with the fundamental principles of that science, which have by no means lost their value for today. However, this work is no longer up to date and the present-day financial world has to face problems that did not exist in Wagner's time.

Thus, even before the late world war, but especially after, a serious gap was felt in the financial literature. This gap has been filled by the book written by the Belgian economist Maurice Masoin.

In his introduction he describes the object of his work: To take stock of the means of action at the disposal of public finance, the function of the latter no longer being to consume wealth, nor exclusively to distribute wealth.

The work is divided into five books. Book I deals with the functions of the State in the various periods in the history of political economy. Here he puts forward these three propositions:

it is part of the functions of the State to create and maintain the conditions that are most conducive to the realization of the public wealth;

one of its duties is to manifest itself in all the spheres within the reach of the individual and useful to the social good, or rather in the spheres where public economy will give greater satisfaction than private economy;

it has a right to interfere in any field where the pursuit of individual advantages proves injurious to the welfare of the community.

Thus M. Masoin presents us his credentials, leaving us no doubt that for him economic liberalism is an abolished dogma. It is not surprising, therefore, that in book II we find the following thesis: as administrator of the national income, exercising on it and, consequently, on the social product, an influence which is successively expansive, distributive and restrictive, public finance shares in the duties of general political economy. From this starting-point, which, it must be added, is disputed, especially by French authors, M. Masoin elaborates successively the guiding principles for structural and periodical economic policy.

In general terms, structural policy aims at progress in the equilibrium, while periodical economic policy admits the existence of disequilibria, which it has to remove. This distinction is reflected in the management of public finance, for, while structural policy satisfies the equilibrium in public finance as well as that in the economy, periodical economic policy forces public finance to oppose its own dis-

equilibria to those of private economy, in order to diminish by compensation the gap between boom and slump.

M. Masoin ends this chapter and at the same time this book with a discussion of the relations between public finance and social justice. Commutative justice demands the justification of incomes by the social utility of the performance. Distributive justice requires satisfaction of the basic needs of man. Pure economic analysis has no other conclusion. In the name of the vitality of the national economy it claims for the producers an income which at least covers their social production costs; in the name of progress it demands for them complete assignation of their products, including remuneration of their net productivity; in the name of the structural and cyclical equilibrium in the economy it refers the rents to the levies from the community.

Book III deals with public expenditure. M. Masoin shows clearly the relation between political economy and private economy. Since it draws from the same source as private expenditure, public expenditure enters into competition with it. This causes M. Masoin to remark that the principle of maximum social utility leads to this definite conclusion: the State must bring its expenditure to the level where the social advantage of an increase in expenditure is offset by the social disadvantage of a corresponding increase in taxation. The State would disregard the general interest by keeping its expenditure below this level, because it would renounce the utility of expenditure more valuable than the private consumptions and savings which its moderation would allow of. But on the other hand, it cannot exceed this marginal point without inflicting injury on the community, because it would deprive private expenditure and investments of their utility to use them for purposes of less utility. The error of the State finds expression in the absence of collective profits in the former case, and in a collective loss in the latter. Unfortunately, we have no concrete indications showing the transgression of these limits.

In order to show clearly the special effects of public expenditures, M. Masoin distinguishes between production expenditures, distribution expenditures and real expenditures. He deals with these subjects successively and follows them up with some considerations on public works. It all leads to a synthesis from which we quote the following lines: "Although working according to different procedures, structural policy and periodical economic policy yet have the same end in view and obtain the same result: to raise the social product and the national income to the highest level that national economy can reach. When these conditions have been realized, public finance itself develops in an atmosphere of freedom and abundance which provides for its own maintenance. Public expenditure has paved the way for public revenue, creating its object." And further "viewed in this light, public expen-

ditures are no longer a burden of the economy: they create wealth".

The subject of book IV is the resources of the State. M. Masoin mentions the various theories of taxation and criticizes them; at the end of chapter XIII he offers this definition: taxes are the contribution of the members of a public community to the joint interest of that community.

It is not so much this definition which is new, as the consequences that he attaches to it with the force of severe logic. Starting from the definition, M. Masoin derives from it an economic function as well as a social function of taxation. For "taxation is not an exclusively financial phenomenon and cannot be made subservient to purely financial purposes, owing to the fact that it exercises influence on the production, on the exchange, on the distribution and on the consumption of wealth — an influence either favourable or unfavourable to the community". It is also interesting to note what M. Masoin understands by social functions of taxation: the just distribution of incomes *and of goods*.

Here M. Masoin shows himself to be a supporter of the theory of his famous predecessor Adolph Wagner, that side by side with the financial purpose of taxation, the objective of social policy is always to intervene in a regulating capacity in the distribution of the national income and of the national patrimony. While the distributive function of taxation with regard to the national income is more and more approved of and the regulating function with respect to the national patrimony, on the other hand, is disputed, because this is concerned even more directly with private property, M. Masoin does not try to escape from the ultimate consequences of his theory.

Chapter XVII of this book deals with public credit. M. Masoin begins by saying that the development of the public credit, or rather that of taxation, marks the transformation in conceptions regarding financial policy. Sprung up in the Middle Ages from the incidental financial needs of cities and sovereigns, public credit in the course of the last century followed as a passive element the development of State economy; today it is an active factor of its administration.

Then the author shows the development of the public debt. We shall not follow him closely, interesting though the matter treated may be. But yet we will make mention of the fact that, when in this chapter he treats of the nature of the public debt, M. Masoin defines the loan as a levy of purchasing power on the part of the State on the national dividend. From the point of view of general economy, according to the author, loans are, therefore, not essentially different from taxation, the only difference being, that from the financial point of view, it involves certain consequences in the interior transfer of interests and in the planning of amortization.

Here M. Masoin touches on the problem of the levy, a problem which, in our opinion, has hardly been tackled by the science of finance. This explains why the theory of M. Masoin, in spite of the correctness of his observations, is not entirely satisfactory. For, according to us, a "levy", in the true sense of the word, cannot be thought of without the element of compulsion, exercised by the State. M. Masoin will admit that, when a levy is thus conceived, in fact there *is* an essential difference between taxation and borrowing in general, even if the two have this in common that they touch the national product.

This means that it is not possible, if one wants to get to the bottom of the problem, to consider the phenomena of taxation and borrowing exclusively from the economic viewpoint, because the element of State control, if not preponderating, is at any rate too important to be neglected in a valid definition.

Unfortunately, pressure on space prevents us even from enumerating the subjects treated in the following chapters, which each are worth reading and reflection.

Thus we arrive at the last book, which deals with the equilibrium in public finance. Here M. Masoin passes in review all sorts of equilibria: budgetary equilibrium, cyclical equilibrium, structural equilibrium, financial equilibrium, economic equilibrium and social equilibrium.

Of great importance are the considerations on the cyclical budget in chapter XXII, which deals with the cyclical equilibrium. It is not surprising to find that M. Masoin is an advocate of the cyclical budget: "while the annual equilibrium in budgets allows of the succession of budgetary deficits and surpluses without establishing between them any organic relationship or compensation (as in accounting), the cyclical equilibrium in budgets creates between them an interdependence which makes surpluses the condition of deficits. The "cyclical budget" in this respect only introduces order where disorder reigns".

Let us conclude. The work of Prof. Masoin, which is of a modern conception, treats in a masterly way of subjects which, in the French language and with such severe and succint logic, had as a whole — for aught I know — never been dealt with from the economic point of view.

By writing his book Prof. Masoin has rendered a service to the science of finance.

MONOD DE FROIDEVILLE

*Annales de finances publiques, nos VI et VII*

Dans le numéro qui précède, M. Smeets a fait mention du premier volume après la guerre des „Annales de Finances Publiques". Cette réapparition heureuse nous offre l'occasion de donner un compte rendu sommaire.

Les „Annales de Finances Publiques" ont revu le jour et cela en 2 numéros combinés, numérotés VI et VII. Cet annuaire fondé jadis par M. le doyen E. Allix en collaboration avec le contrôleur général de l'armée française, R. Jacomet, est à présent publié sous la direction des Messieurs H. Laufenburger, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, R. Jacomet, déjà mentionné et A. Michelson, secrétaire général de l'Institut International de Finances Publiques. L'Annuaire émane de l'Institut de Droit Comparé, section de finances publiques, de la faculté précitée. Conséquemment il est rattaché par des liens personnels à l'Institut International de Finances Publiques, qui a la même origine. Il paraît chez Sirey à Paris.

La préface du dernier annuaire relève quelques points sur la dite section de finances publiques. Cette section favorise l'établissement, dans chaque pays séparément, de monographies qui décrivent la substance et l'évolution de leurs institutions et de leurs pratiques financières. Sur ce terrain, une forte évolution se fait sentir; aucun pays ne saurait négliger les leçons que fournissent les réformes réalisées à l'étranger dans le domaine du droit budgétaire, du droit comptable et de la pratique comptable. Le budget de l'état est à présent un élément du budget national. La reconstruction, en son essence une question mondiale, exige une action concertée de tous les pays. L'importance du droit budgétaire et comptable et de la politique financière déborde le cadre étroit de la fonction administrative, laquelle doit cependant remplir son rôle. Conséquemment la section a institué deux commissions, l'une consacrée à l'étude des aspects financiers de la reconstruction et de la réconversion, et l'autre à l'ensemble des problèmes de l'économie financière. La première fonctionne sous la présidence des MM. Laufenburger et Michelson, l'autre sous la direction de M. Jacomet.

La section des finances publiques paraît avoir trouvé des collaborateurs dans bon nombre de pays.

Les annales contiennent des articles ou des conférences imprimées:

1. du prof. américain Paul Haensel, sur le financement de la seconde guerre mondiale aux Etats-Unis;
2. du professeur à Louvain, M. Baudhuin, sur l'expérience financière belge et ses enseignements;
3. du bien connu publiciste belge, M. Masoin, sur la Belgique devant la réparation des dommages de guerre;

4. du contrôleur général de l'armée française Jacomet, sur le budget considéré comme instrument financier des plans économiques de longue durée;

5. du professeur Paul Reuter, de la Faculté de Droit à Aix en Provence, sur la signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire;

6. du contrôleur général de l'armée française M. Paulhac, sur l'industrialisation financière des services publics;

7. du contrôleur général de l'armée française, M. Morin, sur le projet de réforme du budget belge;

8. du professeur parisien, A. Michelson, sur le „budget national" de la Hollande pour 1946.

Ces publications sont suivies d'une note sur le travail de la section de finances publiques, d'une information sur l'Institut International de Finances Publiques et d'un questionnaire pour les collaborateurs étrangers sur les lignes générales du développement du droit budgétaire dans leurs pays. Des comptes rendus bibliographiques et une liste des publications reçues terminent cet important annuaire. [1])

Il va sans dire que, faute de place, il est impossible d'approfondir des détails de tous les articles énumérés. Il faut bien se borner à quelques annotations sur certains articles.

Haensel nous raconte que la „Victory Tax" dans les Etats-Unis (instituée le premier janvier 1943) — un impôt sur le revenu dans lequel les salaires et les émoluments étaient frappés à la source au taux de 5 pourcent avec un abattement à la base qui, pour les célibataires, était de 624 dollars l'an — fut introduit pour éviter la nécessité d'introduire un impôt sur le chiffre d'affaires. L'administration était fortement adversaire à cette dernière. Haensel, toutefois, la préfère de beaucoup à la „Victory Tax". La méthode du prélèvement à la source du salaire fut étendue le 1er juillet 1943 à l'impôt ordinaire sur le revenu, mais en ce sens que, en fin de compte, chaque contribuable frappé par une retenue, recevait une cotisation avec règlement final. Sur 47 millions de contribuables 30 millions reçurent une ristourne (en moyenne $ 46,28 par tête). Haensel y voit la preuve que le système est absurde. Il relate, certainement pas pour recommander la législature fiscale américaine, que le code fiscal et les décisions administratives concernant l'impôt sur le revenu (impôt sur les sociétés inclus) comptent largement 43 millions de mots ou 200 fois autant que le Nouveau Testament. Je dois m'arrêter à ce détail anecdotique.

Baudhuin nous dit que le prélèvement modéré belge sur le capital

[1]) Dans cette dernière liste se trouvent sous *Pays-Bas* quelques fautes fâcheuses. „Openbare Financiën" est appelé „Openbare Financiën" et la „Statistiek der Rijksfinanciën" est appelée la „Statistiek der Risk financiën".

ne fera sentir son effet entier que 5 ans après son introduction. Enfin il attend le plus pour le rétablissement de la prospérité si l'état belge n'entrave l'initiative privée que dans la mesure de l'inévitable.

Masoin voit dans les priorités un des grands problèmes de remédier aux dommages de guerre: les exigences de l'humanité se heurtent ici à celles de l'économie.

Reuter avance entr'autres que le budget gardera toujours la forme d'une loi d'autorisation, mais que le budget comprendra d'une part — et ce sera essentiel — un plan d'administration développé et expliqué par de nombreux programmes, et d'autre part un état de prévision des payements des décaissements qui pourra s'accommoder de l'annalité, vu son caractère purement financier.

B. Schendstok

*Annales de finances publiques, nos VI et VII*

In the preceding number Prof. Smeets mentioned the first post-war volume of the "Annales de Finances Publiques". This welcome re-appearance offers us an opportunity to give a brief survey.

The "Annales de Finances Publiques" have revived; a double volume has appeared, numbered VI and VII. This yearbook was set up by *Mr le Doyen E. Allix*, together with the inspector-general of the French army, Mr Jacomet; the editorial staff now consists of Messrs *H. Laufenburger*, professor in the faculty of law, Paris, *R. Jacomet*, already mentioned, and professor *A. Michelson*, secretary-general of the *Institut International de Finances Publiques*. The yearbook is issued bij the *Institut de Droit Comparé, Section de Finances Publiques*, of the above-mentioned faculty. It is, therefore, bound with personal ties to the Institut International de Finances Publiques, which has the same origin. It is published by Sirey, Paris.

The preface to the latest yearbook tells something about the above-mentioned Section of Public Finance. This Section promotes the existence, for each country individually, of monographs describing the nature and development of financial regulations and financial practice. In this field a strong evolution is in progress; no country can afford to neglect what happens elsewhere in the field of budgetary law, government accounting law and government accounting practice.

The budget of the state will from now on be an element of the budget of the nation. Reconstruction, which is essentially a matter of world-wide scope, requires that all countries work on principles more or less fitting in with the economic policies of other countries. The importance of budgetary law and of financial policy is not confined any longer to their administrative nature, although this element must, of course, continue to play its part. The Section has therefore set up two commissions: one to study the financial aspects of reconstruction and the

switch-over from wartime to peacetime economy, and one concentrating on questions of financial and budgetary technique. The former is headed by Messrs Laufenburger and Michelson, the latter by Mr Jacomet.

It appears that the Section for public finance has already found co-operators in many countries.

For the rest the yearbook contains papers or printed speeches by

1. the American professor, Dr Paul Haensel, on *the financing of World War II in the United States;*
2. the Louvain professor, M. Baudhuin, on *Belgian financial experience and what can be learnt from it;*
3. the well-known Belgian publicist, M. Masoin, on *Belgium facing the reparation of war damage;*
4. the French inspector-general of the army, R. Jacomet, on *the budget as a financial instrument of long-term economic plans;*
5. professor Paul Reuter, of the faculty of law at Aix en Provence, on *the legal, political and economical significance of budgeting;*
6. the French inspector-general, M. Paulhac, on *the financial industrialization of the public services;*
7. the French inspector-general of the army, Morin, on *the plan for the reform of the Belgian budget;*
8. the Paris professor, A. Michelson, on *the Dutch national plan for 1946.*

Then there follows a report on the activities of the Public Finance Section, an announcement on the International Institute for Public Finance and a questionnaire for foreign correspondents on the general trend in the development of accounting law in their respective countries. At the end of this interesting yearbook a number of books are reviewed and a list of periodicals received is given. Under Netherlands this list contains some errors: "Openbare Financiën" is called "Offenbare Financiën" and the "Statistiek der Rijksfinanciën" is called "Statistiek der Riskfinanciën".

As the available space makes it impossible to discuss all the above articles in detail, a few notes on some of them may be sufficient.

Haensel tells us that the Victory Tax in the United States(introduced January 1st, 1943) — an income tax taxing income from wages and salaries at the source, at the rate of 5 pct and with a free amount of $ 624,— per annum for single persons — was introduced to escape the necessity of introducing a turnover tax. Against the latter the Administration was strongly opposed. Haensel, however, definitely prefers it to the Victory Tax. The method of taxation at the source of wages was extended on July 1st, 1943, to include ordinary income tax, and in such a way that for every person from whose wages (or salary) tax has been deducted, an assessment with final settlement follows. Of the

47 million people taxed, 30 million received a refund (on an average $ 46.28 per head). Haensel is of opinion that this proves the absurdity of the system. He states, obviously not in praise of American fiscal law, that the fiscal code and the administrative decisions regarding income tax (including corporation tax) contain more than 43 million words, which is more than 200 times as many as the New Testament. I shall have to leave it at these anecdotal details.

Baudhuin states that the full effect of the moderate Belgian capital levy will not make itself felt until 5 years after its introduction. Further, he expects the quickest progress in reconstruction and rehabilitation if the State leaves as much as possible to private enterprise.

Masoin considers the problem of priorities as one of the great problems of rehabilitation: here human feelings clash with economic necessity.

Reuter states, inter alia, that the budget will always retain its character of authorizing law, but besides, on the one side — and this is essential — it has become a programme, which is developed and elaborated by a large number of individual plans, and on the other hand it is a statement of payments made in the course of one year, this in connection with its purely financial nature.

B. SCHENDSTOK

# LA CRÉATION DE MONNAIE COMME MOYEN DE FINANCEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES

PAR BERTRAND NOGARO

*Professeur à l'Université de Paris*

La création de monnaie, par l'Etat ou pour le compte de l'Etat, pour le financement des dépenses publiques, est un expédient dont on ne songe guère, d'ordinaire, à faire la théorie. Cependent, c'est un mode de financement qui mérite d'être examiné par les théoriciens, au même titre que les autres et en comparaison avec les autres. Car, s'il fait complètement antithèse avec le financement par l'impôt direct, il présente des analogies curieuses avec le financement par l'impôt indirect, qui, comme nous allons le voir, risque d'être générateur d'inflation.

***

La création de monnaie par l'Etat en vue de financer les dépenses publiques, n'est pas un fait nouveau. Sous l'Ancien Régime, l'Etat y avait recours en majorant la valeur légale du stock métallique dont il disposait. Dans les premiers temps, il procédait de la manière suivante: il retirait de la circulation des espèces, qui étaient refondues; puis, avec le métal obtenu, il remettait en circulation, sous une même dénomination, des pièces de moindre poids, et souvent aussi de moins bon aloi; ce qui fait que le Trésor pouvait décaisser plus de pièces qu'il n'en avait reçues. C'est ce que l'on appelait une „augmentation" des monnaies. Plus tard, il employa une méthode plus simple. Comme la monnaie de compte était généralement distincte de la monnaie réelle, il modifiait, après en avoir retiré de la circulation une quantité appréciable, la tarification des espèces. C'est ainsi que, en France, au début du dix-huitième siècle, il éleva la valeur de l'écu d'argent de cinq à six livres et celle du louis d'or de vingt à vingt-quatre livres.

Ces pratiques avaient été abandonnées, les systèmes monétaires établis à la fin du dix-huitième siècle, et au début du dix-neuvième, étant fondés sur une unité monétaire définie, une fois pour toutes, par un

certain poids de métal fin. C'est seulement après la guerre de 1914—1918 que beaucoup de monnaies ont été rétablies sur la base d'un nouveau pair. Ainsi le franc de 1928 ne valait plus que le cinquième, environ, de l'ancien franc. Littéralement, ces „dévaluations" sont identiques aux anciennes „augmentations" des monnaies, en ce sens qu'une même unité monétaire, une fois l'opération faite, contient un moindre poids de métal. Mais les moyens employés et le but poursuivi ne sont pas du tout les mêmes. Il n'y a plus, comme naguère, retrait et refonte des espèces, avec mise en circulation d'un plus grand nombre de pièces de même nom. Contrairement à ce que croit souvent le grand public, l'Etat ne retire aucun avantage direct de ces dévaluations.

* * *

Dans la période moderne, c'est sous une toute autre forme que l'Etat a eu recours à la création de monnaie, pour faire face à ces dépenses exceptionnelles que sont les dépenses de guerre. C'est en créant ou en faisant créer, pour son compte, de la monnaie fiduciaire ou scripturale. Dès la fin du dix-huitième siècle, pendant la guerre de l'Indépendance, des billets ont été émis par les colonies anglaises de l'Amérique du Nord. Un peu plus tard, la Révolution française eut recours aux „assignats". Aux Etats-Unis, on procéda également à une large émission de papier-monnaie (greenbacks) pendant la guerre de Sécession. Plus près de nous, le Trésor britannique a émis des „currency notes", pendant la guerre de 1914—1918.

S'il est vrai que l'émission des assignats, poursuivie, pendant les deux premières années, sans dépréciation majeure, aboutit à une catastrophe monétaire, il n'en fut pas de méme aux Etats-Unis, où l'émission des greenbacks fut arrêtée à temps. Enfin, l'émission des „currency notes", en Grande-Bretagne, pendant le précédent conflit mondial, ne donna lieu à aucun incident notable.

Cependant le souvenir des assignats a longtemps hanté les esprits, et, en France notamment, l'Etat a évité, dans la suite, d'émettre directement des billets. En 1870, en 1914 et encore en 1939, il s'est adressé à la Banque de France, pour lui demander des „avances", l'autorisant, d'ailleurs, à augmenter son émission de billets en conséquence. Cependant, la Banque, en ces circonstances, est dispensée de rembourser ses billets, ce qui fait qu'ils deviennent, en réalité, un papier-monnaie.

D'ailleurs, la banque d'émission ne crée pas seulement de la monnaie fiduciaire. En temps de guerre, comme en temps de paix, elle reste la banque des banques et fait passer au crédit de ces dernières, et de leurs clients, aussi bien que de sa propre clientèle, des sommes qui sont, pour une grande part, transférées par de simples jeux d'écriture; autrement dit, elle crée ainsi, non seulement de la monnaie fiduciaire, mais

de la monnaie scripturale. Il en est de même dans ses rapports avec l'Etat.

Ainsi, en temps de guerre, l'Etat a recours aux avances de la Banque, et, en même temps, la quantité de billets en circulation s'accroît; aussi est-on porté à confondre le montant des avances et l'accroissement de l'émission. En réalité, cependant, les deux opérations sont, pour une part, distinctes. La Banque, en effet, ne fait pas ses avances à l'Etat uniquement au moyen de billets; et, d'autre part, l'accroissement de la quantité de billets émis ne correspond pas seulement aux besoins de l'Etat; il répond aussi aux besoins des particuliers, et ce d'autant plus qu'une période de guerre prolongée est généralement une période de hausse des prix, qui entraîne une augmentation du stock monétaire.

Il convient d'ailleurs d'ajouter que l'Etat n'a pas nécessairement recours à la création de monnaie, au moyen d'avances directes de la Banque d'émission; il peut aussi émettre des titres, notamment des Bons du Trésor, que les Banques ordinaires sont invitées à souscrire et, qu'elles font, en partie, réescompter par la Banque d'émission. En ce cas, la monnaie que crée cette dernière, apparemment pour des opérations d'escompte, est une monnaie créée, en réalité, pour le compte de l'Etat. C'est ainsi que, au cours de la dernière guerre, l'Etat britannique n'a fait aucun appel direct à l'émission de billets, mais a, cependant, bénéficié indirectement des émissions de la Banque d'Angleterre.

***

Quelles que soient les modalités de la création de monnaie pour le financement des dépenses publiques, le problème théorique qui se pose est le même: l'Etat, au lieu de se faire transférer, par l'impôt ou par l'emprunt, une partie du pouvoir d'achat des particuliers, laisse, dans la mesure où il a recours à ce procédé de financement, les particuliers disposer de leur pouvoir d'achat et il crée, à son profit, un pouvoir d'achat supplémentaire. Si donc la production n'augmente pas, une même quantité de marchandises et de services offerts se trouve en présence d'une quantité de monnaie plus grande, autrement dit d'une demande accrue, ce qui tend à faire monter les prix.

Certains auteurs posent même en principe que la hausse des prix est proportionnelle à l'accroissement du stock monétaire. Cette conception, simpliste et rigide, de la théorie quantitative n'est fondée ni en logique, ni en fait [1]). Mais il reste exact que la création de monnaie pour le compte de l'Etat crée un déséquilibre entre l'offre et la demande qui tend plus ou moins à provoquer la hausse des prix.

---

[1]) Voir notamment Bertrand Nogaro: *La Valeur logique des théories économiques, Chapitre I.*

Cette hausse se manifeste d'autant plus que les périodes d'inflation sont aussi des périodes de guerres ou de troubles, où la production et la circulation des biens sont désorganisées, ce qui fait que le déséquilibre, entre la demande et l'offre est dû, non seulement à l'accroissement de la première, mais aussi à la diminution de la seconde. Et c'est ce que l'on oublie trop souvent, car on a coutume d'attribuer à l'inflation seule une hausse des prix qui est aussi imputable à la réduction de la quantité de marchandises offertes.

Sous ces réserves, on peut tenir pour exact que la création de monnaie par l'Etat, pour le financement des dépenses publiques, aboutit à une hausse des prix, et c'est d'ailleurs souvent par là que s'opère le prélèvement sur l'économie du pays.

En effet, l'économiste peut, aussi bien que le chimiste, adopter le principe: „rien ne se perd, rien ne se crée". Lorsque l'Etat émet des billets pour payer ses achats, au lieu de prendre la monnaie nécessaire dans la poche des contribuables, il a l'air, à première vue, de n'exiger d'eux aucun sacrifice. Mais, si la production n'augmente pas, en faisant ses achats, avec la monnaie créée pour son usage, l'Etat prélève une part, *en nature*, sur les ressources de la communauté; les particuliers seront donc frustrés d'une partie de la production disponible, soit par suite d'un rationnement administratif, soit par celui qui résulte de la hausse des prix. Et si la production augmente, pour répondre à la demande de l'Etat, cet accroissement de la production en faveur de l'Etat constituera aussi une *contribution en nature* de la communauté aux dépenses publiques.

***

Déjà nous apercevons ici que les effets du financement par la création de monnaie ne sont pas aussi différents que l'on pourrait croire, à première vue, des effets du financement par l'impôt. Et réciproquement, nous allons voir que les effets du financement par l'impôt ne sont pas toujours aussi différents qu'on pourrait le croire du financement par l'inflation.

Lorsque l'Etat a recours à l'impôt direct et, subsidiairement, à l'emprunt pour le financement des dépenses publiques, il prélève sur les particuliers un pouvoir d'achat précisément égal à celui qu'il va mettre en circulation; aussi le pouvoir d'achat total reste constant et rien n'est changé au rapport entre l'offre et la demande. Mais cela est vrai seulement quand l'Etat a recours à l'impôt direct, et, en fait, la plupart des impôts sont rejetés, par ceux qui les acquittent, sur des tiers. Autrement dit, la plupart des impôts ont une incidence indirecte. Ils sont, ou ils deviennent, en dépit de la volonté du législateur, des impôts indirects.

Que se passe-t-il, dans ce cas?

Un impôt indirect, tel qu'une taxe sur le chiffre d'affaires, est d'abord récupéré, par celui qui l'acquitte, sur l'acheteur. Il est incorporé dans le prix de vente. Ainsi, si l'Etat veut se procurer 100 millions de florins, au moyen d'un impôt de ce genre, il se produira une hausse de prix correspondante.

Faut-il conclure que le résultat sera le même que si l'Etat avait émis 100 millions de billets?

Je n'hésiterai pas à dire que la réaction *immédiate* sur les prix, dans le sens de la hausse, sera encore plus certaine. Mais elle ne se produira qu'une fois. Au cours de chaque exercice suivant, les 100 millions pourront être perçus par l'impôt, sans qu'il y ait une nouvelle hausse de prix. Il n'en serait pas de même s'il fallait, chaque année. émettre pour 100 millions de billets nouveaux.

On peut, d'ailleurs, ajouter que, en principe, la hausse des prix provoquée par l'impôt indirect signifiera une réduction du pouvoir d'achat effectif des particuliers, qui correspondra, précisément, au pouvoir d'achat transféré par l'impôt, à l'Etat.

S'il en était réellement ainsi, on pourrait dire que la fiscalité indirecte atteint le même but que la fiscalité directe. Mais, en fait, il n'en est pas exactement ainsi, et nous allons voir que le problème se complique.

***

En effet, la première incidence qui fait incorporer l'impôt direct dans les prix est généralement suivie d'une seconde incidence.

D'abord, le producteur ou intermédiaire, qui vendait 120 florins une marchandise lui ayant coûté 100 florins, ne vendra pas, s'il acquitte un nouvel impôt de 10 %, sa marchandise 130 florins. Il la vendra au moins 132 florins; car il fera porter son bénéfice de 20 % sur son prix de revient actuel, majoré de 10 %. Son revenu se sera donc accru, du fait de l'impôt, ce qui lui permettra, en tant qu'acheteur, de faire face à la hausse des prix sans préjudice. D'autre part, beaucoup de consommateurs, les salariés notamment, demanderont une augmentation de leurs revenus, pour compenser la hausse des prix, et beaucoup l'obtiendront.

Mais, alors, la hausse des prix provoquée par l'impôt dépassera ce qui était nécessaire pour maintenir à son niveau antérieur le pouvoir d'achat total de la communauté. Cette hausse des prix entraînera une création de monnaie, surtout de monnaie scripturale, par les Banques, sollicitées de donner des facilités de trésorerie aux entreprises. Le financement par l'impôt indirect aura ainsi donné lieu à une inflation occulte, et, en tout cas, à une certaine dépréciation monétaire.

Pour que le financement par l'impôt indirect puisse avoir les mêmes effets utiles que le financement par l'impôt direct, il faudrait pouvoir empêcher le phénomène de la double incidence de se produire.

Autrement dit, il faudrait pouvoir faire en sorte que ceux qui acquittent l'impôt n'en cherchent pas une compensation, dans une majoration de leur revenu nominal.

Et c'est là une chose difficile à empêcher, dans un pays où la hausse des prix se poursuit depuis de longues années, à travers un effort d'ajustement perpétuel des revenus nominaux à cette hausse, et où les particuliers sont toujours prêts à invoquer l'exemple de l'Etat, lorsqu'il augmente le prix de ses services.

C'est ainsi que l'on voit, actuellement, en France, tous les efforts successifs faits par l'Etat, en vue de mieux équilibrer le budget, afin d'éviter l'inflation, donner, à chaque fois, une nouvelle impulsion à la hausse des prix, autrement dit aboutir précisément à cette dépréciation monétaire que l'on cherche à prévenir. L'émission de monnaie suit, au lieu de précéder et l'on fait ainsi du financement par l'inflation, sans le savoir. [1])

## THE CREATION OF MONEY AS A MEANS OF FINANCING PUBLIC EXPENDITURE

### SUMMARY

The creation of money by or for the State. Historical: the "expansions" of the currency under the old régime; the issues of notes and the creation of transfer money (cheques, etc.) in the present period. The creation of money amounts to a levy in kind.

Comparison of financing by the creation of money and financing by taxation. The object of the latter is to reduce the purchasing power of private persons by an amount equal to that which it gives to the State. But this is only unreservedly true in the case of direct taxes. In fact, indirect taxes cause a rise in prices. If there was nothing but this first effect, the rise in prices would reduce the effective purchasing power of the private persons by an amount corresponding to that which has been transferred to the State. But today the first effect often gives rise to a second. In fact, middlemen charge their percentage of profits on the cost price increased by the tax. Thus they increase their money incomes. The salaried classes, on their part, demand, and often obtain, a rise in salaries, to meet the increase in prices.

Thus, many members of the national community endeavour to escape from the consequences of the tax through an equivalent increase in money income. But the prices rise and the banks create the corresponding quantity of money. Inflation follows instead of preceding and it comes to the depreciation of money.

[1]) Sur le mécanisme par lequel se crée la monnaie de banque, voir Bertrand Nogaro: *La monnaie et les systèmes monétaires*, p. 18 et suiv.

# SOVIET "INFLATION" REFORM

BY PAUL HAENSEL

*Professor emeritus Northwestern University, Professor Mary Washington College, formerly Professor and Dean in Moscow, Russia*

Foreigners can hardly understand the real issue in the Soviet Currency Reform. The chief aim was to abolish rationing (as promised a year ago) since the excellent crops of 1947 made any rationing superfluous. We must visualize that all trade in the Soviet Union is handled by the government, all shops belong to the government, all agricultural products are supplied to the government by the peasants as a tax in kind, all prices are fixed by the government and include a heavy sales tax (67 per cent on meat; 62 per cent on potatoes etc.).

Anything a citizen wanted to buy above the amount available on ration cards he could buy in special governmentally owned so called "commercial" stores but the "commercial" prices were many times higher. People with abundant cash could indulge in buying any articles which otherwise were available on ration cards in limited quantities only.

Now with the new "reform", as a general principle, a zero is cut off in the banknote you own (i. e., the exchange is made at ten rubles for one ruble in new currency), but certain groups are treated more favorably. Thus citizens who kept their money savings on deposit in the governmental savings banks, as was widely done by the city population, are generously treated: they get up to 3.000 rubles (approximately 100 dollars in purchasing power) one ruble of new currency for each ruble on deposit; all amounts above 3.000 rubles but not over 10.000 rubles are exchanged at three rubles for each two rubles of new money; deposits over 10.000 rubles are exchanged at one ruble for each two rubles on deposit. Thus, "good" citizens who entrusted their cash on deposit with the government are treated very favorably and only depositors with over 10.000 rubles deposit are penalized somewhat, but they get a much more favorable exchange rate than those who hoarded cash at home.

This is the crux of the whole reform: penalizing hoarders of any

amount of cash. Those who in the last days applied in a panic to buying commodities in the "commercial" stores in spite of the tremendous prices will be very disappointed: with the abolishment of rationing all the commodities can be bought in government stores at a lower price.

Bread will be sold by the government at 20 per cent cheaper than heretofore, the price of cereals, macaroni and flour will remain the same, manufactured goods will be priced higher but their rationing is abolished.

The reconversion of former bonds is not as unfavorable to the bondholders as it seems at first sight, since interest will be paid in the new more valuable currency: here again those who supported the government thru their subscriptions will not be harshly penalized.

The reform did not affect particularly the peasant class: the *Kolhozes* (collective farms) do not accumulate cash (they distribute it among their members) and the individual members of the collective farms used to spend their cash greatly on purchases in the state commercial stores paying exhorbitant prices or to invest in "patriotically compulsory" government bonds. Individual peasants practically do not exist.

Only a totalitarian country which has a complete domination over the whole trading apparatus and industry, is free at fixing any prices and wages, reaps enormous sums from a tremendously high sales tax and makes no scruples to confiscate hoarded cash, can boldly apply a currency „reform" of this type. In these circumstances it can be carried out very smoothly.

Fredericksburg, Virginia, U.S.A.

December 16, 1947

# LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES ET L'ÉVOLUTION CYCLIQUE AVANT 1939 AUX PAYS-BAS II

*Rapport néerlandais pour le Congrès de 1939 à Bruxelles de l'Institut International de Finances Publiques, présenté par MM. B. Schendstok, D. Simons, J. Tinbergen et F. J. J. Dalmulder*

II. *La technique fiscale (atténuant, aggravant ou décalant les répercussions des fluctuations économiques en matière fiscale)*

*a) Atténuation de la répercussion cyclique*

Il va sans dire que la sensibilité des revenus fiscaux est plus grande pour les impôts et droits dont l'objet est mesuré en une somme d'argent que pour les impôts et droits dits spécifiques. Il est nécessaire, pourtant, de distinguer selon la réalité et non d'après la forme. La contribution foncière, par exemple, semble être un impôt sur les revenus tirés des propriétés bâties et non bâties; en vérité, ce n'est qu'un impôt spécifique, car le revenu imposable (le revenu net annuel présumé) est évalué d'après des normes pétrifiées. Or, ce ne sont que les accroissements de la *quantité* de propriétés bâties qui se réfléchissent dans les recettes du chef de cet impôt.

D'autre part, il n'est pas possible de constater une différence nette, du point de vue pratique, entre les impôts et les droits spécifiques et les impôts et les droits non spécifiques. Car, en temps de crise, ces derniers ont l'habitude d'être augmentés. Par exemple, le droit d'accise sur le prix de détail des produits de tabac a été augmenté chez nous d'une façon plus ou moins considérable [1]) en 1925, en 1932 et en 1934. Le tarif spécifique du droit d'accise sur le sucre — autre source de revenus important — a été diminué, en 1930, d'environ 1/6, et a été augmenté, en 1932, de 10 %, résultant en une diminution de 8 1/3 % si l'on fait abstraction de l'intervalle.

| 1) | Cigares | Cigarillos | Cigarettes | Autres produits de tabac |
|---|---|---|---|---|
| 1922 . . . . . | 10 % | 10 % | 15 % | 10 % |
| 1934 . . . . . | 12½ % | 17½ % | 50 % | 22½ % |

A la longue, du point de vue du fisc, la différence entre les droits ad valorem et les droits spécifiques est, en général, de moindre importance qu'on ne dirait à première vue.

Une tendance retardante dans l'essor est présente dans l'impôt sur le revenu: les pertes non compensables sont reportées pendant deux années à la suite de l'année en question.

*b) L'aggravation des répercussions*

Quand un impôt est calculé seulement sur un excédent au dessus d'une somme exonérée, et surtout si cet excédent est imposé par un tarif progressif, l'abattement à la base et la rapidité de la progression obtiennent une autre portée si le coût de la vie et le niveau des revenus se modifient. Si le législateur fiscal ne tient pas compte de cette circonstance, il aggrave les répercussions des mouvements cycliques dans les rendements fiscaux. La preuve de cette thèse exigerait trop de la patience de nos lecteurs et de nous-mêmes, et nos statistiques ne permettent pas d'indiquer ces influences en chiffres.

Il est donc nécessaire de se contenter de quelques chiffres indiquant l'importance relative de l'impôt sur le revenu proprement dit et de l'impôt pour la défense no. I, dans l'entier des ressources fiscales à des époques différentes, comme nous les avons donnés dans les tableaux I et VI.

*c) Le décalage*

Le décalage d'un impôt peut résulter d'une part de la technique fiscale, et d'autre part de la différence de phase entre les fluctuations de l'objet imposable et celle de l'indice du mouvement cyclique. Le décalage prenant origine dans la technique fiscale, c.à.d. le „décalage technique", peut être attribué aux prescriptions légales et aux traditions administratives; seulement la première possibilité sera considérée ici. Le décalage prenant origine dans la différence de phase entre le mouvement de l'objet imposable et l'indice des fluctuations cycliques, c.à.d. le „décalage cyclique", ne peut avoir d'importance que pour les impôts dont l'objet imposable subit les mouvements cycliques.

Il y a des impôts pour lesquels le mouvement des rapports absolus ne subit pas de variations cycliques (taxe sur les bicyclettes) ou n'a pas d'importance vis à vis l'accrès régulier de l'impôt (taxe sur les véhicules à moteur; impôt foncier; impôt dit personnel, frappant la valeur locative de la demeure et autres signes extérieurs de la prospérité; ce dernier impôt fait part, depuis 1931, du système fiscal des communes). Pour ces impôts le décalage n'est guère significatif. Nous n'y ferons pas attention.

En raison de la manière d'après laquelle le revenu imposable est calculé, les mouvements de l'impôt sur le revenu suivent, d'une diffé-

rence de phase qui sera calculée ci-après, les fluctuations des revenus élevés, lesquelles varient à leur tour avec les profits gagnés considérés comme indice des mouvements cycliques. Vis à vis de l'année fiscale, qui commence par le mois de mai, le décalage se calcule comme suit [1]).

Pour les nouvelles sources de revenu, c'est à dire, les sources qui n'ont pas encore existé pour le contribuable durant toute l'année civile antérieure, le revenu annuel est estimé selon la situation du commencement de l'année fiscale; or, il n'y a pas de décalage. Il en est ainsi pour environ 10 % des revenus bruts.

Pour les autres sources de revenus, le décalage technique est de 10 mois (du milieu de l'année civile qui précède jusqu'au 1er mai). Les dividendes et les tantièmes pourtant, montrent un décalage technique plus grand, ces revenus étant comptés parmi les revenus de l'année civile pendant laquelle ils ont été arrêtés. Cette circonstance augmente le décalage de 2 mois (décalage purement technique) et de 10 mois (décalage cyclique), soit d'une année en total.

Pour les revenus globaux élevés, on peut compter qu'ils contiennent 30 % de revenus avec un décalage renforcé.

Ainsi l'on obtient,

| | | | |
|---|---|---|---|
| pour | 10 % | du rendement: décalage . . . . . | 0 mois |
| „ | 70 % | de 90 % = 63 % du rendement: décalage . | 10 „ |
| „ | 30 % | de 90 % = 27 % du rendement: décalage . | 22 „ |
| pour | 100 % | du rendement: décalage . | 12¼ mois |

A cause des pertes reportées d'années antérieures, le décalage est, dans les periodes d'essor, d'environ 13 mois.

Le décalage relatif au commencement de l'année fiscale est donc d'environ 12½ mois.

Mais l'année fiscale n'est pas l'année budgétaire. Le rendement d'une année fiscale 1939/1940, par exemple, est ventilé pour les 2/3 à l'année budgétaire 1939 et pour 1/3 à l'année budgétaire 1940. D'autre part, 1/3 des rendements de l'année fiscale 1938/1939 est attribué à l'exercice budgétaire 1939. Il s'en suit que l'exercice budgétaire 1939 comprend:

1/3 des rendements de 1938/39 (décalage de 12½ mois jusqu'au 1er mai 1938).

2/3 des rendements de 1939/40 (décalage de 12½ mois jusqu'au 1er mai 1939).

Cela fait, jusqu'au milieu de l'année 1939, un décalage moyen de 1/3 × (12,5 + 14 mois) + 2/3 × (12,5 + 2 mois) = 18,5 mois.

Pour la caisse nationale des communes l'exercice commence au

---

[1]) Depuis 1941, l'année fiscale est égale à l'année civile. D'ailleurs, la technique a été modifiée. L'impôt grève le revenu réalisé au cours de l'année fiscale.

1er mai. Il s'en suit que pour l'impôt spécial sur le revenu, levé en faveur de cette caisse, le décalage relatif au milieu de l'exercice budgétaire est de 12,5 + 6 = 18,5 mois.

Le décalage technique pour l'impôt sur la fortune et l'impôt pour la défense no. I n'existe que vis à vis du milieu de l'exercice budgétaire. L'année fiscale commençant au 1er mai [1]), le décalage est de

1/3 × 14 mois + 2/3 × 2 mois = 6 mois.

Pour les droits de succession, le décalage technique est de 8,5 mois.

Pour les accises et pour l'impôt sur le chiffre d'affaires il y a un décalage technique résultant du système de crédit.

Le décalage cyclique se présente chez un plus grand nombre d'impôts. D'abord, l'impôt sur les dividendes et l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières pour des titres étrangers accusent un décalage d'environ dix mois, espace moyenne entre les moments où les profits sont gagnés et distribués. Ainsi, un décalage cyclique d'environ dix mois peut être supposé.

La fortune imposable varie parallèlement avec la valeur capitalisée des profits distribués qui suivent d'une période d'environ dix mois les profits gagnés. Par conséquent l'impôt sur la fortune, l'impôt I pour la défense, l'impôt sur les biens de mainmorte et les droits de succession révèlent un décalage cyclique d'environ dix mois.

Les droits d'enregistrement varient avec l'activité économique, qui à son tour se révèle dans l'indice des fluctuations cycliques. Par conséquent ils n'accusent aucun décalage. Il n'y a guère de décalage pour les droits d'entrée et le droit de statistique, ces deux droits variant avec la valeur et la quantité des importations, qui à leur tour varient avec l'indice des fluctuations cycliques.

Les droits d'accise et l'impôt sur le chiffre d'affaires sympathisent avec la consommation qui suit l'indice des fluctuations cycliques d'une période d'à peu près six mois. Par conséquent le décalage des accises et de l'impôt sur le chiffre d'affaires peut être fixé à six mois.

Les droits de timbre perçus sur les transactions de commerce et de navigation ne possèdent aucun décalage, comme les droits de timbre levés des transactions de la bourse.

Résumant le décalage du système fiscal néerlandais représente l'image donné par le tableau X.

### 2°. *Emprunts*

Le plan d'exposé [2]) indique ce paragraphe pour l'examen des conditions auxquelles l'Etat a pu se procurer des emprunts en rapport avec l'évolution de la conjoncture. La question à quel degré l'Etat a dû

---

[1]) A partir de 1941, l'année fiscale est l'année civile.

[2]) Dressé de la part de l'Institut International de Finances Publiques.

recourir à des emprunts pour couvrir ses dépenses n'y est pas examinée, mais est réservée à la partie qui traite des dépenses.

Le tableau suivant donne pour les années 1923—1938 le montant nominal des emprunts faits en chaque année, leur taux d'intérêt, et le montant qui en était destiné à une conversion.

| Années | Montant nominal d'emprunts nouveaux | | Taux de l'intérêt | Dont destiné à conversion |
|---|---|---|---|---|
| | (en milliers de florins) | | | |
| 1923 | 100.000 | | 6 % | |
| 1924 | 185.000 | | 6 % | |
| 1925 | — | | | |
| 1926 | — | | | |
| 1927 | — | | | |
| 1928 | 84.000 | | 4,5% | 83.175 |
| 1929 | 42.000 | | 4 % 22.000 | 42.000 |
| | | | 4,4% 20.000 | |
| 1930 | — | | | |
| 1931 | 345.479 | | 4 % 277.600 | 293.995 |
| | | | 4,4% 17.623 | |
| | | Grand-livre 3% cours moyen 71 | | |
| | | | 50.256 | |
| 1932 | 506.910 | | 4 % 53.000 | 299.472 |
| | | | 4,4% 11.123 | |
| | | | 5 % 435.877 | |
| | | Grand-livre 3% cours moyen 75 | | |
| | | | 6.910 | |
| 1933 | 499.723 | | 4 % 496.000 | 184.327 |
| | | | 4,4% 3.723 | |
| 1934 | 905.623 | | 4 % 900.000 | 897.403 |
| | | | 4,4% 3.723 | |
| | | Grand-livre 3% cours moyen 88 | | |
| | | | 1.900 | |
| 1935 | 44.934 | | 4 % 44.000 | |
| | | Grand-livre 3% cours moyen 86 | | |
| | | | 934 | |
| 1936 | 204.000 | | 4 % 104.000 | |
| | | | 3 % 100.000 | |
| 1937 | 429.544 | | 3 % | 289.543 (Obligations des Chemins de Fer) |
| 1938 | 1.672.000 | 3 % jusqu'au 1-3-1948 | | 1.683.059 |
| | | 3½% depuis 1-3-1948 | | |

Ces données montrent qu'en général la dépression n'a pas eu comme conséquence que l'Etat a éprouvé des difficultés en émettant des

emprunts. Il serait bien concevable qu'une dépression nuirait au crédit de l'Etat. Elle peut causer ou être accompagnée d'une crise de confiance, qui ne ferait pas exception pour le crédit de l'Etat. Mais si la confiance reste intacte, il est plausible que l'Etat peut même emprunter plus facilement au temps de la dépression qu'au temps de la hausse. La contraction de l'activité économique et la chute du niveau des prix (qui sont liées l'une à l'autre, mais qu'on peut voir en ce rapport comme deux causes indépendantes) amènent une abondance de moyens dont l'Etat peut disposer sous la forme d'emprunts.

L'Etat a profité également de la baisse du taux de l'intérêt, qui avait les mêmes causes, pour convertir les emprunts engagés à conditions moins avantageuses. On notera les conditions de l'important emprunt de conversion de 1938: pour la première dizaine d'années le taux de l'intérêt a pu être fixé à 3 %, pour la période suivante il fallait l'augmenter jusqu'à 3½ %.

De même, l'Etat a pu contracter à des conditions très favorables une dette flottante, dont le montant s'est largement accru dans la dépression par l'augmentation des déficits.

### B. Les dépenses de l'Etat

Le budget de l'Etat distingue entre le service ordinaire et le service extraordinaire.

Même si en général cette distinction est observée, la dépression et les difficultés financières qui en résultent, effectuent que la distinction perd beaucoup de son importance. Il se forme une tendance à décharger le service ordinaire au coût du service extraordinaire. Et si l'on garde minutieusement la distinction, de quelle valeur est-elle, si le service ordinaire donne un déficit, qu'il faut couvrir de moyens empruntés?

Nous donnons ici les totaux du service ordinaire pour les années 1923—1938 en milliers de florins:

| Années | Service ordinaire Dépenses | Années | Service ordinaire Dépenses |
|---|---|---|---|
| 1923 | 611.677 | 1931 | 603.157 |
| 1924 | 607.825 | 1932 | 591.217 |
| 1925 | 596.871 | 1933 | 572.330 |
| 1926 | 612.988 | 1934 | 637.103 |
| 1927 | 559.878 | 1935 | 687.280 |
| 1928 | 573.790 | 1936 | 656.043 |
| 1929 | 598.252 | 1937 | 664.109 |
| 1930 | 608.387 | 1938 | 703.590 |

Mais pour les raisons données nous préférons d'appeler l'attention pour une autre statistique des dépenses de l'Etat, dans laquelle les dépenses ordinaires et extraordinaires ne sont pas distinguées. Cette

statistique groupe les dépenses du budget d'après six catégories; elle en donne les montants en millions de florins, elle contient la répartition de ces dépenses en pourcentages du budget et elle les compare aux dépenses de l'an 1928 (voir Tableau no. XI).

Il va sans dire qu'il faut considérer cet aperçu sous les réserves nécessaires. Presque chaque groupement est plus ou moins arbitraire. Des circonstances accidentelles ont leur effet sur le groupement aussi bien que sur la répartition d'après les années. Il n'a pas été possible d'ajouter les données pour les années après 1934.

La première catégorie, celle des dépenses générales de l'administration, est la plus étendue; elle comprend toutes les dépenses de l'Etat qui n'ont pas été groupées sous une des catégories suivantes. Les chiffres montrent une évolution singulière: comparés aux ceux des années 1921 et 1922, les chiffres postérieurs ont beaucoup diminué.

Avec l'an 1928 comme base les chiffres postérieurs indiquent une forte diminution, qu'il faut attribuer aux mesures d'économie du Gouvernement.

Surtout dans cette catégorie il y a un facteur contraire: l'accroissement „naturel" des dépenses, causé par l'augmentation régulière de la population.

La complexité de cette catégorie s'oppose à attacher une grande importance à toutes ses modifications.

Pour l'industrie et le commerce la statistique contient des montants très peu élevés. Pour l'agriculture les années de dépression montrent une forte croissance, causée par les mesures de secours nécessitées par la crise agricole. [1])

Dans les années depuis 1928 les dépenses pour les travaux publics se sont beaucoup accrues. La modernisation du réseau routier et la construction de ponts sur les grands fleuves ont été entreprises plus intensivement: pour les années de dépression une légère tendance à une politique de travaux publics a favorisé ces dépenses.

Pour les dépenses causées par le chômage, le tableau pourrait donner une fausse impression. En général le rapport ne s'occupe que des finances de l'Etat. Mais à ce sujet on ne peut pas négliger que les communes sont chargées de la plupart des dépenses. Nous écartons ici les questions de technique budgétaire: une grande partie des dépenses est couverte de subventions provenant d'un fonds spécial, alimenté par des impôts communaux et un subside de l'Etat; à l'exception de ce subside il faut considérer les subventions du fonds comme des dépenses communales.

---

[1]) Un fonds spécial a été institué aux fins du secours à l'agriculture. Ses dépenses sont comprises dans le tableau no. XI quoique ses ressources (qui sont semblables à des accises, frappant les produits agricoles) aient été laissées à part dans la partie du rapport, traitant des impôts.

| | Total des dépenses communales causées par le chômage | Subside de l'Etat |
|---|---|---|
| | (en milliers de florins) | |
| 1933 | 121.885 | 70.655 |
| 1935 | 141.808 | 46.000 |
| 1936 | 149.986 | 53.000 |
| 1937 | 134.895 | 53.000 |

*Autre répartition des dépenses*

La mode de répartition dont nous nous sommes servis indique les buts des dépenses, mais par leur nature. C'est un inconvénient si l'on veut examiner l'élasticité des catégories diverses de dépenses. Par exemple, il va de soi que les charges de la dette se modifient autrement que les dépenses de personnel ou que les dépenses de matériel etc. Une répartition des budgets selon ce groupement n'existe pas.

Mais on peut dégager des statistiques quelques données sur les groupes des appointements etc. du personnel de l'Etat et des charges de la dette.

APPOINTEMENTS ETC. DU PERSONNEL DE L'ETAT

| | Nombre du personnel | Total des appointements etc. | Moyen par personne employée |
|---|---|---|---|
| 1929 | 71.464 | fl. 158.990.829,— | fl. 2.224,— |
| 1930 | 72.942 | 160.697.903,— | 2.203,— |
| 1931 | 73.305 | 164.654.727,— | 2.246,— |
| 1932 | 71.188 | 160.280.967,— | 2.251,— |
| 1933 | 69.362 | 149.267.115,— | 2.152,— |
| 1934 | 71.079 | 146.157.413,— | 2.056,— |
| 1935 | 71.515 | 147.186.573,— | 2.058,— |
| 1936 | 73.272 | 142.017.359,— | 1.938,— |

On voit que malgré les diminutions considérables que le Gouvernement a appliqué sur les traitements, le total est assez rigide. Tandis que le traitement moyen s'est baissé depuis 1929 de 12,9 %, le total n'a diminué que de 10,7 %.

Les chiffres montrent aussi l'importance du décalage: une forte baisse des traitements n'est pas effectuée jusqu'en 1933.

La charge totale (intérêts et amortissement) en 1938 est au même niveau qu'en 1928, mais sa composition s'est changée: l'amortissement a diminué, tandis que l'intérêt a augmenté. La baisse du taux d'intérêt et le financement d'une plus grande partie par des moyens flottants ont largement compensé l'accroissement de la dette totale.

*Rigidité du budget*

L'expérience des Pays-Bas est conforme à l'expérience des autres Etats. Le budget subit l'influence des variations de la conjoncture, mais son total reste plus ou moins rigide. C'est très clairement illustré par la graphique des bonis et des déficits du service ordinaire (l'annexe no. XII).

CHARGES DE LA DETTE

(en milliers de florins)

| 1er janvier de | Montant nominal de | | Total | Intérêts | Amortissement ordinaire | Intérêts et amortissement |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | la dette consolidée | la dette flottante | | | | |
| 1923 | 2.728.320 | 837.832 | 3.566.152 | 140.868 | 44.143 | 185.011 |
| 1924 | 2.779.901 | 666.008 | 3.445.909 | 140.306 | 36.344 | 176.650 |
| 1925 | 2.916.432 | 359.604 | 3.276.036 | 136.531 | 38.790 | 175.321 |
| 1926 | 2.876.482 | 306.329 | 3.182.811 | 131.236 | 40.901 | 172.137 |
| 1927 | 2.793.995 | 234.689 | 3.028.684 | 125.064 | 43.769 | 168.833 |
| 1928 | 2.738.767 | 217.807 | 2.956.574 | 121.057 | 46.039 | 167.096 |
| 1929 | 2.585.756 | 251.837 | 2.837.593 | 112.859 | 48.276 | 161.135 |
| 1930 | 2.461.752 | 265.332 | 2.727.084 | 107.206 | 67.711 | 174.917 |
| 1931 | 2.387.798 | 294.931 | 2.682.729 | 106.021 | 71.081 | 177.102 |
| 1932 | 2.338.471 | 528.553 | 2.867.024 | 109.221 | 65.937 | 175.158 |
| 1933 | 2.475.282 | 616.850 | 3.092.132 | 108.356 | 63.131 | 171.487 |
| 1934 | 2.722.844 | 648.604 | 3.371.448 | 121.403 | 226 | 121.629 |
| 1935 | 2.700.306 | 661.997 | 3.362.303 | 117.585 | 36.317 | 153.902 |
| 1936 | 2.705.648 | 753.375 | 3.459.023 | 119.885 | 30.708 | 150.593 |
| 1937 | 2.870.133 | 674.409 | 3.544.542 | 126.993 | 28.771 | 155.764 |
| 1938 | 3.253.463 | 804.864 | 4.058.327 | 132.291 | 38.917 | 171.208 |

Les bonis ont été destinés à couvrir tant que possible les déficits suivants. Les bonis et les déficits sont administrés en dehors du budget ordinaire. Depuis 1933 la loi sur la comptabilité de l'Etat prescrit une compensation décennale des bonis et des déficits.

L'alternance des périodes d'essor et de dépression se reflète aussi dans les montants de la dette, tant consolidée que flottante. Nous en avons déjà donné les chiffres, mais leur mouvement se dessine plus clairement dans une graphique (l'annexe no. XIII). La dette a diminué jusqu'à 1931, depuis elle s'est fortement accrue.

## C. Etude de principe et de critique

*A. Attitude générale de l'Etat vis-à-vis des réactions de la conjoncture sur les finances publiques*

Aux Pays-Bas, l'attitude de l'Etat à ce sujet a été, en tout cas jusqu'à 1934 environ, l'attitude fiscale. Comme le montrent les tableaux XI et C 1 [1]), les dépenses totales ainsi que celles pour l'exécution de travaux

[1]) Voir la page suivante.

publics ont été parallèles à la conjoncture plutôt que contraires. En 1928, on a diminué le tarif de l'impôt sur le revenu; en 1935, on a augmenté les cents additionnels; en 1929, on a diminué l'accise sur les boissons distillés, en 1931 on l'a augmentée, etc.

L'effet d'une politique de travaux publics sur l'activité économique dépend, il va sans dire, de la nature des ressources utilisées. Les travaux publics financés, dans la période d'essor, par des impôts n'auront, en première approximation, pas contribué à l'augmentation de l'activité. Ceux qui ont été financés par des emprunts peuvent y avoir contribué. Cela dépend de l'état du marché des capitaux. Si celui-ci se trouve dans une situation de tension, les emprunts publics ont probablement empêché aux entreprises privées de placer des emprunts et l'on aurait encore un déplacement et pas une augmentation d'activité. Cependant une telle tension ne s'étant pas produite dans la période de 1923—1929, les travaux publics auront probablement augmenté un peu l'activité. D'autre part la forte diminution des travaux publics exécutés dans la dépression l'a certainement aggravée.

A ce qui regarde les mesures pour combattre le chômage par l'exécution de travaux publics, il convient de faire observer que, bien que le gouvernement, dès 1914, a procuré de l'emploi à un certain nombre de chômeurs, nombre qui s'est accru sensiblement pendant la crise de 1930—1936, toutefois, les motifs de cette mesure étaient d'ordre social plutôt qu'économique. Cependant, après 1934 un changement léger s'est produit dans l'attitude du gouvernement hollandais. Un fonds a été créé pour l'exécution de travaux publics avec l'intention de combattre le chômage et améliorer l'appareil de production du pays.

*Tableau C 1. Dépenses pour les travaux publics aux Pays-Bas*

*En millions de florins*

Source: Onderzoek naar de „Blijvende Werkloosheid" en haar Bestrijding. Hooge Raad van Arbeid, 1939, pag. 27.

| Exécutés par: | 1923 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | 36 | 37 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Le Gouvernement . . . | 60 | 54 | 63 | 61 | 92 | 99 | 132 | 129 | 131 | 112 | 79 | 84 | 79 | 97 | 112 |
| Les Municipalités . . . | 94 | 76 | 68 | 95 | 99 | 103 | 108 | 133 | 125 | 75 | 52 | 43 | 38 | 41[1]) | [2]) |
| Les Chemins de Fer . . | 39 | 27 | 40 | 22 | 27 | 18 | 27 | 32 | 29 | 15 | 15 | 33 | 9 | 14 | 24 |
| Total . . . . | 193 | 157 | 171 | 178 | 218 | 220 | 267 | 294 | 285 | 202 | 146 | 160 | 126 | 152 | [2]) |

[1]) Chiffre provisoire

[2]) Les données font défaut

*Tableau C 2. Totaux des déficits des comptes (ou budgets) de l'Etat, y compris quatre fonds autonomes*

(Leeningsfonds 1914, Wegenfonds, Landbouwcrisisfonds, Werkloosheidssubsidiefonds), en millions de florins.

| 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1939 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Chiffres des comptes | | | | | | Chiffres provisoires des comptes | | Budget | |
| 29 | 238 | 218 | 199 | 74 | 167 | 86 | 80 | 235 | 281 |

Source: De Nederlandsche Conjunctuur, November 1938, pag. 116.

Enfin le gouvernement a stimulé l'activité économique pendant la période 1930—1939 par le fait qu'un déficit s'est produit sur les comptes et les budgets de l'Etat (voir le tableau C 2), mais, jusqu'à 1934 en tout cas, c'était une heureuse conséquence plutôt qu'un effet préconçu.

TABLEAU X *Décalage*

| | Décalage technique | | Décalage cyclique |
|---|---|---|---|
| | vis à vis le commencement de l'année fiscale | vis à vis le milieu de l'exercice budgétaire | |
| | mois | mois | mois |
| Impôt sur le revenu | 12,5 | 18,5 | — |
| Impôt pour la caisse nationale des communes | 12,5 | 18,5 | — |
| Impôt sur la fortune | 0 | 6 | 10 |
| Impôt no. I pour la défense | 0 | 6 | 10 |
| Impôt sur les dividendes, etc. | — | 2 | 10 |
| Impôt sur les revenus des valeurs mobilières | — | 0 | 10 |
| Impôt sur la fortune en mainmorte | 0 | 6 | 10 |
| Droits de succession | — | 8,5 | 10 |
| Accise sur les boeufs abattus | — | 0 | 6 |
| ,, ,, le tabac | — | 4 | 6 |
| ,, ,, le vin | — | 5,5 | 6 |
| ,, ,, la bière | — | 3 | 6 |
| ,, ,, les boissons distillées | — | 0,25 | 6 |
| ,, ,, le sucre | — | 2 | 6 |
| ,, ,, le sel | — | 3 | 6 |
| Impôt sur le chiffre d'affaires | — | 1,5 | 6 |
| Droits de timbre | — | — | — |
| Droits d'enregistrement | — | — | — |
| Droits d'entrée | — | — | — |
| Droit de statistique | — | — | — |

TABLEAU XI

| | 1921 | 1922 | 1923 | 1924 |
|---|---|---|---|---|
| I. *Montants en millions de florins.* | | | | |
| Dépenses générales de l'administration . | 1008,3 | 1078,1 | 773,8 | 706,2 |
| Dépenses pour l'industrie . . . . . | 1,9 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Dépenses pour l'agriculture . . . . . | 10,6 | 9,1 | 7,7 | 6,8 |
| Dépenses pour le commerce . . . . . | 3,6 | 2,6 | 2,2 | 2,1 |
| Dépenses pour les travaux publics, les routes etc. . . . . | 55,3 | 77,4 | 67,6 | 61,5 |
| Dépenses, causées par le chômage . . . | 16,2 | 11,1 | 11,1 | 8,7 |
| Total . . . . . | 1095,9 | 1179,— | 863,1 | 786,— |
| II. *Pourcentages.* | | | | |
| Dépenses générales de l'administration . | 92,01 | 91,44 | 89,65 | 89,85 |
| Dépenses pour l'industrie . . . . . | 0,17 | 0,06 | 0,08 | 0,09 |
| Dépenses pour l'agriculture . . . . . | 0,97 | 0,77 | 0,89 | 0,87 |
| Dépenses pour le commerce . . . . . | 0,33 | 0,22 | 0,25 | 0,26 |
| Dépenses pour les travaux publics, les routes etc. . . . . | 5,05 | 6,56 | 7,83 | 7,82 |
| Dépenses, causées par le chômage . . . | 1,48 | 0,94 | 1,29 | 1,11 |
| Total . . . . . | 100,— | 100,— | 100,— | 100,— |
| III. *Nombres indices. (1928 = 100)* | | | | |
| Dépenses générales de l'administration . | 151 | 162 | 116 | 106 |
| Dépenses pour l'industrie . . . . . | 271 | 100 | 100 | 100 |
| Dépenses pour l'agriculture . . . . . | 139 | 120 | 101 | 89 |
| Dépenses pour le commerce . . . . . | 327 | 236 | 200 | 191 |
| Dépenses pour les travaux publics, les routes etc. . . . . | 80 | 112 | 98 | 89 |
| Dépenses, causées par le chômage . . . | 184 | 126 | 126 | 99 |
| Total . . . . . | 145 | 156 | 114 | 104 |

B. *Une politique de direction active de l'économie qui peut revêtir plusieurs formes*

Les formes propagées le plus fréquemment sont:

*a.* augmentation du volume de travaux publics pendant la baisse et diminution de ce volume pendant l'essor;

*b.* relèvement du tarif des impôts pendant l'essor et réduction dans la baisse.

Dans les deux cas la formation d'un „fonds d'égalisation de la conjoncture" est désirable.

*La politique des impôts* peut encore prendre des formes très différentes, selon les impôts qu'on voudra manipuler. Le maximum d'effet sera atteint si l'on fait varier, dans le sens indiqué, les impôts qui influencent le plus fortement le volume des affaires. Il semble utile de faire distinction

| | 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 624,9 | 667,4 | 663,3 | 670,6 | 773,3 | 754,2 | 705,2 | 604,9 |
| | 0,6 | 0,7 | 1,2 | 1,— | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 1,— |
| | 6,9 | 7,6 | 8,6 | 9,9 | 17,1 | 31,1 | 154,3 | 205,9 |
| | 1,— | 1,1 | 1,5 | 1,4 | 2,1 | 2,5 | 2,2 | 4,— |
| | 58,4 | 68,9 | 122,8 | 137,9 | 153,2 | 131,8 | 113,7 | 112,5 |
| | 7,8 | 8,8 | 9,9 | 9,9 | 29,3 | 63,6 | 92,3 | 58,3 |
| | 699,6 | 754,5 | 807,3 | 830,7 | 976,4 | 984,7 | 1069,1 | 986,6 |
| | 89,32 | 88,46 | 82,16 | 80,73 | 79,20 | 76,59 | 65,96 | 61,31 |
| | 0,09 | 0,09 | 0,15 | 0,12 | 0,14 | 0,15 | 0,13 | 0,10 |
| | 0,99 | 1,01 | 1,07 | 1,19 | 1,75 | 3,16 | 14,43 | 20,87 |
| | 0,14 | 0,15 | 0,19 | 0,17 | 0,22 | 0,25 | 0,21 | 0,41 |
| | 8,35 | 9,13 | 15,21 | 16,60 | 15,69 | 13,38 | 10,64 | 11,40 |
| | 1,11 | 1,17 | 1,23 | 1,19 | 3,— | 6,46 | 8,63 | 5,91 |
| | 100,— | 100,— | 100,— | 100,— | 100,— | 100,— | 100,— | 100,— |
| | 94 | 100 | 99 | 100 | 116 | 113 | 106 | 91 |
| | 86 | 100 | 171 | 143 | 200 | 214 | 200 | 143 |
| | 91 | 100 | 113 | 130 | 225 | 409 | 2030 | 2709 |
| | 91 | 100 | 136 | 127 | 191 | 227 | 200 | 364 |
| | 85 | 100 | 178 | 200 | 222 | 191 | 165 | 163 |
| | 89 | 100 | 112 | 112 | 333 | 723 | 1049 | 662 |
| | 93 | 100 | 107 | 110 | 129 | 131 | 142 | 131 |

entre les impôts qui contribuent et ceux qui ne contribuent pas au prix de revient. La première catégorie, à peu près identique à celle des impôts indirects, exerce une influence manifeste sur le volume de la production et devrait spécialement être le sujet de la politique envisagée.

En ce qui concerne les impôts directs on peut même indiquer des exemples d'un résultat contraire. Par exemple une baisse, en période de dépression, de l'impôt sur le revenu pour les revenus élevés ferait augmenter le montant thésaurisé et, par conséquent, aggraverait la dépression. C'est pourquoi il semble utile de ne pas changer le tarif de l'impôt sur le revenu et des autres impôts directs, ou même de le changer en direction inverse.

Un autre moyen préconisé parfois et appliqué déjà en Suède c'est le principe des impôts „conditionnels". D'après cette conception,

pendant la dépression, les profits seraient exempts d'impôt, pourvu qu'on les investisse.

Une forme spécialement utile de ce type d'impôts serait la contribution pour l'assurance-chômage dont le tarif pourrait dépendre de la conjoncture en sens direct.

La formation *d'un fonds d'égalisation de la conjoncture* peut également être réalisée à l'aide de méthodes très différentes, à savoir placement:

*a.* en or ou en billets de banque.

*b.* en titres étrangers.

*c.* en titres nationaux.

*d.* en bons du trésor, etc.

Les effets sur la conjoncture peuvent être assez différents. Le placement en titres nationaux fera baisser en premier lieu le taux d'intérêt à long terme, tandis que le placement en bons du trésor fera baisser en premier lieu le taux d'intérêt à court terme. L'influence de ces deux taux sur l'activité économique peut être différente. Le placement en or ou en billets de banque aura une influence stimulante sur le taux d'intérêt. Le placement en titres étrangers comme, du reste, celui en or, aura la tendance d'influencer la balance des payements et indirectement le taux de l'intérêt. Sans une connaissance plus exacte de l'influence du taux de l'intérêt sur l'activité économique il est difficile de faire un choix; celui-ci pourra, en outre, dépendre d'autres circonstances. En général, le placement en or ou en billets sera préférable du point de vue conjoncturel, parce qu'il aura la tendance de mettre un frein à la hausse; du point de vue fiscal il faut remarquer encore qu'il y aura dans ce cas une perte d'intérêts. Pour la société entière cette perte ne saurait contrebalancer l'avantage d'une conjoncture plus stable.

Il semble être utile pour l'exécution systématique des idées formulées ci-dessus, que le budget soit établi pour une période d'un cycle entier — par exemple dix années — au lieu d'une année.

*Conditions et limites de la politique active*

Considérons d'abord la réalisation d'une politique active dans le cadre d'une économie libre. Son succès dépend de certaines conditions dont quelques-unes sont de nature plutôt subjective, d'autres de nature plutôt objective.

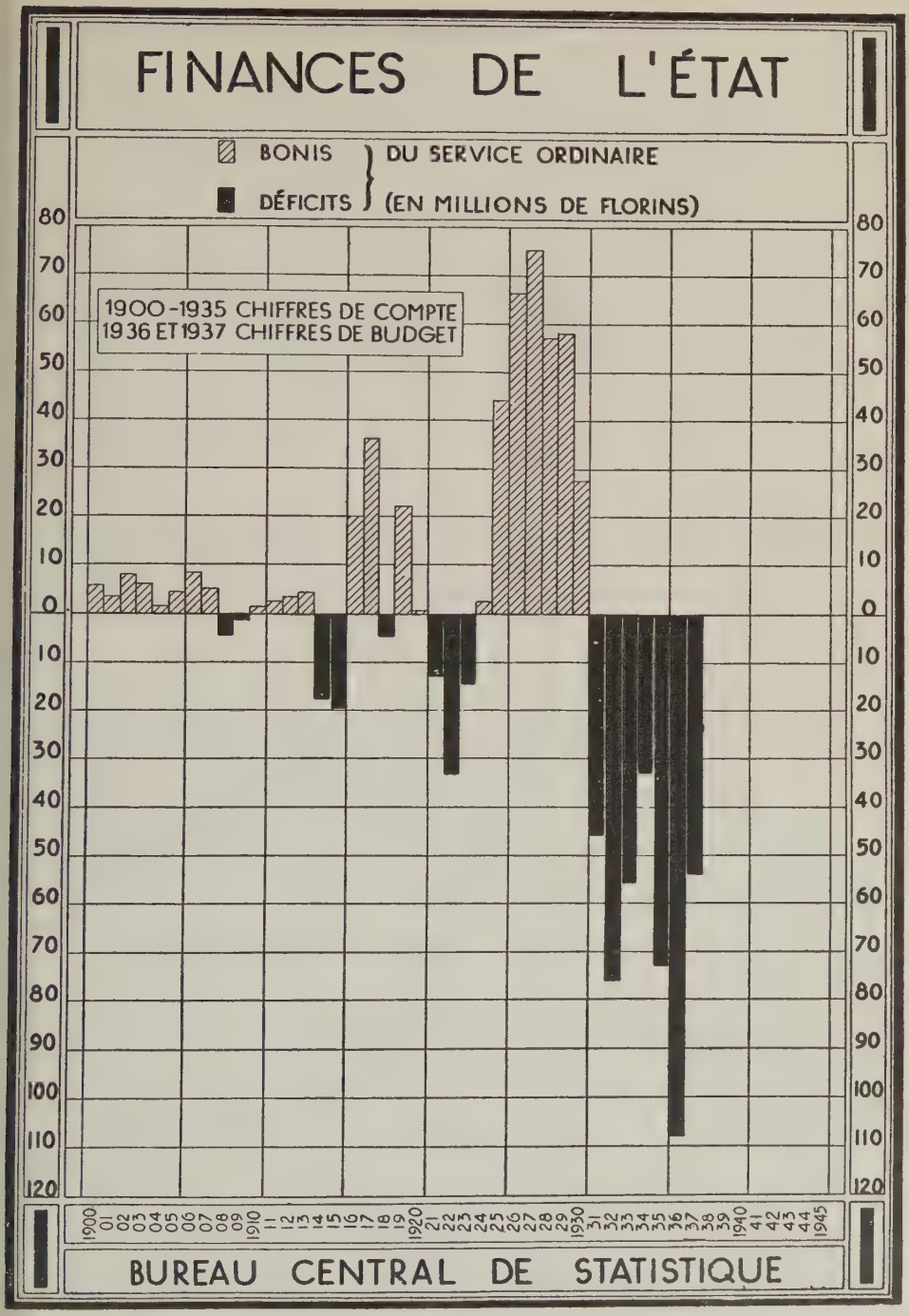
Les conditions subjectives sont:

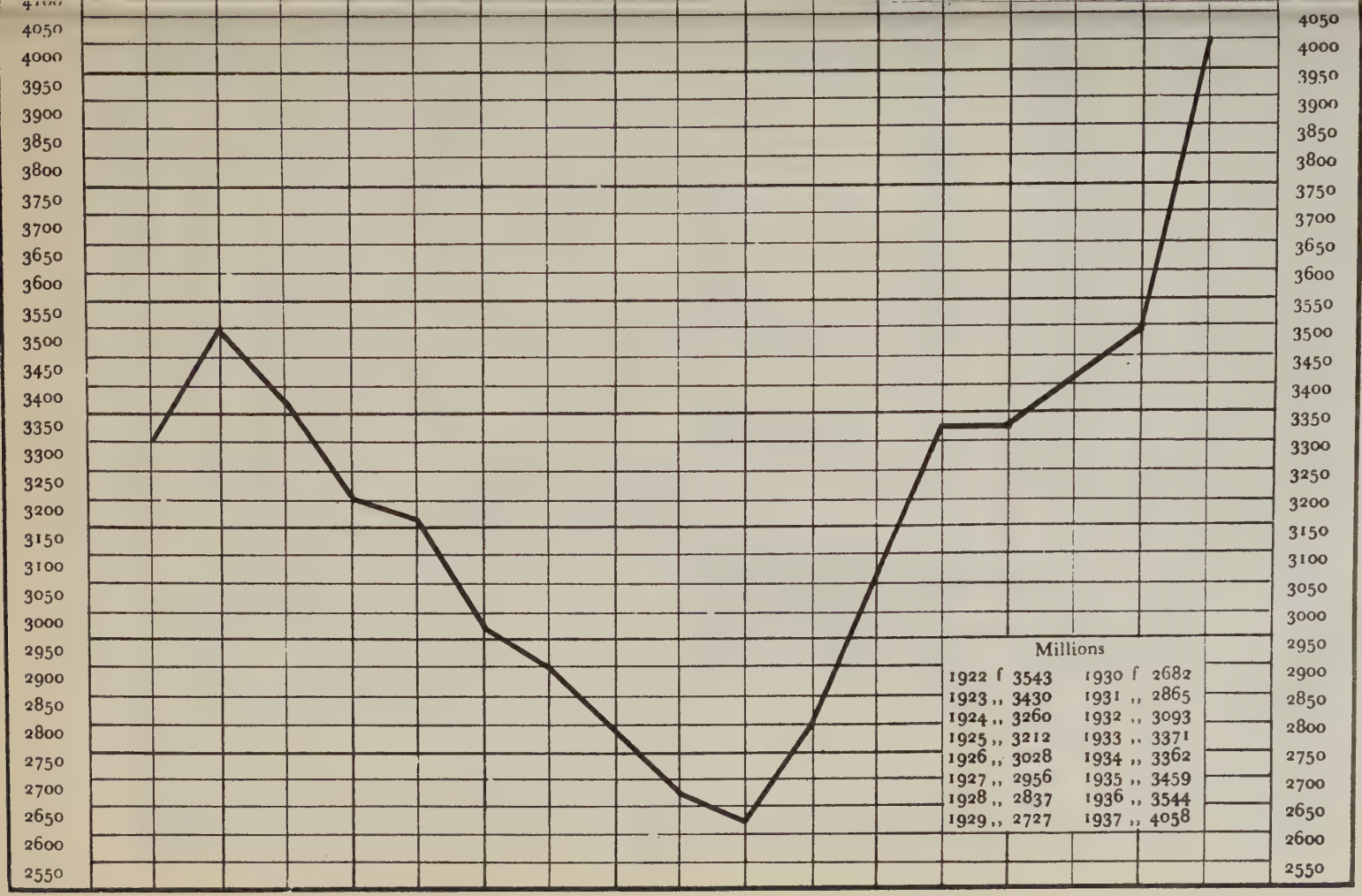
1. Un gouvernement décidé à suivre conséquemment les directives de cette politique, particulièrement à hausser les impôts et à réduire le volume des travaux publics en période d'essor.

2. Une opinion publique qui reconnaît la logique des mesures.

3. Il va sans dire que des extravagances en temps de dépression doivent être exclues.

ANNEXE XII


FINANCES DE L'ÉTAT
BONIS
DÉFICITS
DU SERVICE ORDINAIRE
(EN MILLIONS DE FLORINS)
1900-1935 CHIFFRES DE COMPTE
1936 ET 1937 CHIFFRES DE BUDGET
80 70 60 50 40 30 20 10 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 110 120
1900 01 02 03 04 05 06 07 08 09 1910 11 12 13 14 15 16 17 18 19 1920 21 22 23 24 25 26 27 28 29 1930 31 32 33 34 35 36 37 38 39 1940 41 42 43 44 1945
BUREAU CENTRAL DE STATISTIQUE


4050
4000
3950
3900
3850
3800
3750
3700
3650
3600
3550
3500
3450
3400
3350
3300
3250
3200
3150
3100
3050
3000
2950
2900
2850
2800
2750
2700
2650
2600
2550
Millions
1922 £ 3543
1923 ,, 3430
1924 ,, 3260
1925 ,, 3212
1926 ,, 3028
1927 ,, 2956
1928 ,, 2837
1929 ,, 2727
1930 £ 2682
1931 ,, 2865
1932 ,, 3093
1933 ,, 3371
1934 ,, 3362
1935 ,, 3459
1936 ,, 3544
1937 ,, 4058

Les conditions objectives sont:

4. La condition dite de la „marge internationale", c.à.d. que le stock-or doit être suffisant pour admettre quelque diminution; cette condition peut être remplacée partiellement, il semble, par une politique compensatrice du taux de change (c.à.d. une politique changeant le taux du change p.ex. contrairement au niveau mondial des prix).

5. Parmi les travaux entrepris par le gouvernement ou dont le gouvernement peut influencer l'exécution, il doit exister un certain nombre qui peuvent subir un délai ou peuvent être exécutés d'avance.

6. Afin de pouvoir réagir rapidement, le gouvernement doit faire des préparations pour disposer d'un stock de projets, de dessins, etc.

Quelques-unes de ces conditions (dans l'espèce les numéros 2 et 4) semblent être superflues dans le cas d'une économie rigoureusement dirigée. Un „contrôle des devises" peut remplacer l'adaptation plus libre préconisée sous 4.

*La Haye*, juin 1939

## THE SITUATION OF THE PUBLIC FINANCE AS AFFECTED BY AND AFFECTING BUSINESS CYCLES IN THE NETHERLANDS BEFORE 1939

### SUMMARY

(Report presented to the congress of the „Institut International de Finances Publiques" held in 1939 at Brussels, by B. Schendstok, D. Simons, J. Tinbergen and F. J. J. Dalmulder.)

The report contains three chapters. The first two deal with the influence of business cycles on public finance, while in the last chapter the influence of public finance on cyclical movements is taken under review. The report covers i. a. the year 1923 (depression), the "normal" year 1928, the years 1929 and 1930 (boom) and 1932 (depression).

A. *State revenue and state loans*

1. *Taxes*

Tax yields are influenced as well by causes of a non-cyclical nature as by causes of a cyclical character. To obtain a correct insight in the influence of the business fluctuations it is necessary to eliminate the non-cyclical elements. This, however, is not always possible. When studying the movements of the statistical data it is necessary to distinguish:

1. the magnitude of the movements.
2. the variations in the velocity of the movements.
3. the time lags with reference to the general business situation.

A. 1. I.

*Sensibility of tax yields as connected with base of tax*

1. Taxes which directly depend from the real volume of business and from prices.

*a*) The *statistical duties* tax the value of the exports and imports with $1^0/_{00}$. The sensibility of the yield appears from Appendix I and Appendix II

*b*) *Import duties* (see Appendix III)

The cyclical influences do not appear very clearly in the yields. In the first place one must reckon with the change of the tariff and the modifications in the composition of the imports. Moreover it is necessary to distinguish between the yields of the specific duties and those of the duties ad valorem. (This division fails.)

*c*) *Stamp duties*

Business cycles show themselves in the yields. (See Appendix IV and Appendix V.)

*d*) *Turnover tax*

As this tax was instituted in 1934, sufficient statistical material to judge the sensitiveness of the yields fails. Yet it may be taken for granted that the sensibility of the turnover tax is larger than that of import duties and less than the sensibility of the statistical duties.

2. *Taxes on income and capital*

Appendix VI gives a full view of these taxes.

3. *Succession and gift duties*

The cyclical influences are caused by the changes in value of movables and immovables. (Appendix VII.)

4. *a*) *Excise duties* ad valorem (Appendix VIII.)

The yields of the excise duty on butchered horn cattle show the influence of cattle prices. The excise duty on manufactured tobacco has been raised many times.

4. *b*) Specific excise duties (Appendix IX.)

The rates have often been modified. It is certain that the revenues of the excise duties on beer and spirits are sensitive to business cycles.

4. *c*) Bicycle and motor taxes

The yields of the bicycle tax are insensitive; in the Netherlands a bicycle is as important as footwear. It is sure, that the revenues of the motorvehicle tax are sensitive to business cycles. As the number of motor-cars is growing, the influence of the cyclical movements can not fully be analysed.

A. 1. I - III.

*Influence of fiscal technics on sensibility and lags*

*a*. Technical elements weakening cyclical effects.

It is clear that the sensibility of the yields of so-called specific taxes

and duties is smaller than that of the taxes where the object is measured in money. In making this distinction, it is advisable to consider rather the essence than the form of the tax.

*b.* Technical elements strengthening cyclical effects. When a strongly progressive tax is levied on a certain excedent the yield will be very sensitive.

*c.* Time lags

It is useful to distinguish between *technical lags* and *cyclical lags*. The former have their origin in the tax law or in traditions followed by the tax authorities; the latter lags result from differences in phase between the taxed object and the general index of cyclical movements. Some calculations show these differences in phase. (See also Appendix X.)

A. 2. *Loans*

A table in the text (p. 12) shows the loans taken by the State in the years 1923—1938.

B. *State expenditure*

The budget is divided in an ordinary and an extraordinary budget. As there exists a tendency to shift expenses from the ordinary budget to the extraordinary budget, the division has, for statistical purposes, lost much of its value.

Appendix XI, in which the expenses are divided in six categories, should be considered with the necessary reserve, as this division is somewhat arbitrary. With respect to the general administrative expenses, the exigencies of a growing population must be taken into account.

Considering the expenses caused by unemployment, one has to know, that the municipalities bear a great part of the burden (see third table in text.)

As appears from the fifth table in the text, the burden of the public debt for the years 1928 and 1938 is about equally high, but there is a difference in the composition of the burden on the budget.

As was the case in other countries, the budget showed the influence of the business cycle; its total sum, however, remained more or less constant. This may also be inferred from Appendix XII (showing budget surpluses and deficits). The influence of business cycles on the Public Debt (consolidated and floating) appears from Appendix XIII.

C. *Principle and criticism*

The attitude of the Government with regard to business cycles may be classified as a "fiscal" one.

For instance, the rates of the income tax were lowered in 1928; in 1935 the additional percentage was raised. In 1929 the excise on spirits was lowered and in 1931 it was raised again.

The effect of a policy of public works on economic activity depends on the source of the money expended. The financing of public works with tax yields will not provide, in a general way, a direct incentive to business activity. Whether the financing of public works with loans will have stimulating results depends on the situation on the capital market.

Two means to give an impetus to economic life are often recommended:

*a.* Extension of public works during a depression and curtailing them during a boom;

*b.* Raising the burden of taxation during a boom and lowering it during the depression.

If these means are practised, a cycle-levelling fund is desirable.

Anti-cyclical tax policy is possible in many forms. The greatest effect can be reached with taxes affecting industry, provided that they are handled in the right way.

It is necessary to make a distinction between taxes which influence the taxpayer's selling prices and those which do not. The first category, which to some extent corresponds to indirect taxation, can be handled with the best result.

A "cycle-levelling fund" may gradually be built up, for instance with:

1. Gold or banknotes;
2. Foreign securities;
3. Inland securities;
4. Treasury bills.

The effects are different. An accumulation of inland securities results in the first place in a decline of the rate of interest for long term loans. The rising of treasury bills brings a pression about on the rate of interest in the money market. The consequences of these declines of interest can be different. The hoarding of gold or banknotes makes the rates of interest rise. The accumulation of foreign securities (and of gold as well) will influence the balance of payments and, indirectly, the rates of interest.

Conditions and limits of active anti-cyclical policy: The results of such policy depend on factors partly of a subjective and partly of an objective nature.

*Subjective conditions*

1. The government must consistently follow the rules of the game, notably raising taxes in prosperity, curtailing public works at the same time.

2. The public must be able to appreciate the logic of the measures taken.

3. In a time of depression too, waste should be avoided.

*Objective conditions*

4. There must be a sufficient stock of gold.
(This condition may partly be fulfilled by changing the rate of exchange.)

5. The extent of public works to be executed must be elastic.

6. In order to be able to react quickly, projects of public works must be in store.

The Hague, June 1939

---

# VERHOGEN INDIRECTE BELASTINGEN HET PRIJSPEIL?

DOOR PROF. DR M. J. H. SMEETS

## 1. *Inleiding*

In verband met het in dit nummer opgenomen artikel van Prof. Bertrand Nogaro, die betoogt dat indirecte belastingen terzake van prijsstijging hetzelfde effect hebben als geldschepping, komt het mij dienstig voor over de hierboven bedoelde vraag de volgende beschouwingen te publiceren. Deze opvattingen zijn beïnvloed door de omstandigheden zoals die zich in Nederland voordoen, alwaar in verband met de schaarste aan goederen een min of meer geleide economie wordt toegepast. Onder de maatregelen welke nodig waren om het financiële evenwicht te bevorderen, moet worden genoemd de verhoging van de meervoudige omzetbelasting. O.a. bij die gelegenheid is getracht een antwoord te vinden op de vraag, of een verhoging van een algemene omzetbelasting ook in een min of meer geleide volkshuishouding onherroepelijk leidt tot een verhoging van het prijspeil; dit onderzoek was in Nederland des te meer van belang, omdat de regering tevens streeft naar het zo laag mogelijk houden van de prijzen, hetgeen weer verband houdt met de door haar toegepaste beheersing van de lonen.

In de hierna volgende beschouwingen wordt nagegaan of de invoering van een omzetbelasting op alle goederen en diensten in een vrije verkeershuishouding leidt tot een verhoging van het prijspeil tot hetzelfde percentage dat aan omzetbelasting op de eindprijzen drukt. Het antwoord op de hierboven gestelde vraag wordt dus allereerst onderzocht in een vrije economie; daarna zal worden nagegaan, hoe de verhoudingen liggen in een min of meer gebonden verkeershuishouding.

Tenslotte zal iets worden gezegd over de mogelijkheid van de overdracht van directe belastingen, welke mogelijkheid Prof. Nogaro als vanzelfsprekend aanmerkt.

## 2. *Verhogen algemene indirecte belastingen het prijspeil in een vrije verkeershuishouding?*

Wij gaan dus uit, niet van een indirecte belasting op bepaalde goederen, doch van een algemene indirecte belasting, waarbij wij als voorbeeld nemen de Nederlandse omzetbelasting die in alle phasen van het productieproces wordt geheven.

Zij beloopt in het algemeen 3 % van het bedrag van elke verkoop of van elke prijs voor een verrichte dienst, behoudens in de groothandel, alwaar ½ % wordt geheven (de belasting op weeldegoederen welke 15 % bedraagt en tot dit percentage uitsluitend bij de fabrikanten van weeldegoederen geheven wordt, blijft in dit betoog verder buiten beschouwing).

In Nederland zijn verscheidene noodzakelijke goederen van omzetbelasting vrijgesteld (aardappelen, brood, fruit, granen, meel en bloem van granen, verse, gezouten, gedroogde en gekoelde groenten, melk en water); ten aanzien van een aantal andere goederen valt de heffing uit in de schakel fabrikant-kleinhandelaar.

Bij het invoeren van een dergelijke omzetbelasting zullen de ondernemers trachten de vroegere verkoopprijs met 3 % beneden het 100, d. i. met 3,09 %, te verhogen; indien zij hierin slagen, zullen zij de omzetbelasting geheel kunnen overdragen. In de meeste gevallen zal, zodra de omzetbelasting in alle phasen van het productieproces is doorgewerkt, de verhoging op de prijs van het finale goed meer dan 3,09 % bedragen, omdat nl. ook over de grond- en hulpstoffen omzetbelasting is geheven, uiteraard echter over een bedrag dat lager is dan de prijs van het eindproduct; verder is deze belasting ook begrepen in het bedrag van de afschrijvingen op de gebruikte duurzame kapitaalgoederen. Laten wij gemakshalve aannemen, dat de verkoper van het eindproduct in doorsnee 8 % van de eindprijzen voor omzetbelasting in rekening wil brengen. Hoe zal de vraag hierop reageren?

De vraag zal weinig of niet teruglopen ten aanzien van niet vrijgestelde, sterk benodigde goederen; maar degenen die hieraan nu méér moeten uitgeven, zullen dan — gegeven hun inkomen — minder andere goederen kopen of minder profiteren van bepaalde diensten. Ook is het mogelijk dat zij minder zullen sparen, doch voor tal van genieters van lage inkomens is dit geen alternatief, omdat zij practisch hun gehele inkomen verteren. Hieruit volgt reeds, dat *andere* goederen — waarop eveneens de omzetbelasting drukt — minder zullen worden gevraagd, zodat de kans bestaat, dat deze bij een star aanbod niet in prijs zullen stijgen, doch zelfs zullen dalen.

Bij het beoordelen van de werkingen van een algemene omzetbelasting moeten wij wèl in het oog houden, dat het *ontwijken* van deze belasting moeilijker is dan het vermijden van een indirecte belasting op een

bepaald artikel. Immers alles — behoudens een aantal dringende levensbenodigdheden — wordt op dezelfde wijze belast. Vlucht in artikelen van mindere kwaliteit is echter mogelijk.

Zuiver statisch bezien moet in een niet gebonden maatschappij bij het invoeren van een omzetbelasting, welke in totaal b.v. *f* 600 mln opbrengt, de vraag naar goederen, in geld uitgedrukt, aanvankelijk constant blijven, hetgeen zou betekenen, dat het inkomen der ondernemers in eerste instantie met *f* 600 mln zou moeten afnemen. Deze last kunnen zij:

1°. voor eigen rekening nemen;

2°. terugwentelen op de beloningen voor de productiefactoren;

3°. — het meest waarschijnlijke — voortwentelen op de consumenten door prijsverhoging, hetgeen per saldo een overeenkomstige vermindering van de afgezette hoeveelheid zal meebrengen, daar de totale prijssom constant wordt verondersteld.

Voorzover terugwenteling plaats heeft, dalen de inkomens en dus de vraagschalen; voorzover voortwenteling plaats heeft, stijgen de prijzen. Dit zal ongetwijfeld tot gevolg hebben, dat een aantal goederen in prijs stijgt met — in onze gedachte — ± 8 %. Andere goederen zullen wel duurder worden, doch minder dan 8 % en weer andere zullen — ondanks de omzetbelasting — zelfs in prijs dalen.

Onder invloed van de elasticiteiten van vraag en aanbod komt een verdeling van de last tot stand. Deze resulteert in:

*a.* verlaging van inkomens van ondernemers en van andere deelnemers aan het productieproces (1e en 2e), hetgeen een prijs*drukkende* werking heeft;

*b.* prijs*verhogingen* tengevolge van voortwenteling (3e).

Zuiver statisch bezien, mag men dus — uitsluitend stil staande bij de gevolgen van de belastingheffing — niet concluderen tot een algemene stijging van het prijsniveau met 8 %; integendeel: dit peil zal kunnen dalen, indien de inkomens van de ondernemers teruglopen, indien in belangrijke mate *terug*wenteling plaats vindt of indien het aanbod star is.

Nu zijn er echter factoren, die deze conclusie kunnen aantasten. Het is allereerst, om vooralsnog *statisch* te blijven, absoluut noodzakelijk om — indien het gaat om een belastingverhoging (geen verschuiving) van totaal *f* 600 mln — de besteding van de opbrengst mede in onze beschouwingen in aanmerking te nemen. Want tengevolge van deze besteding worden andere individuen in de gelegenheid gesteld om inkomen te verwerven en dus om te verteren of te sparen. Van de kant van die individuen zal dus een versterkte vraag naar voren komen, stellig in de eerste plaats naar artikelen welke de normale levens-

behoeften stillen, doch waarschijnlijk ook naar andere, voor dagelijks gebruik niet strikt noodzakelijke, goederen en diensten. Het gevolg hiervan is, dat de tendentie tot prijsstijging, welke reeds voortvloeide uit de overdracht, wordt versterkt en dat anderzijds de daarmede samenhangende inkrimping van de productie van bepaalde goederen wordt tegengegaan.

Wij moeten dus concluderen, dat inderdaad de mogelijkheid bestaat dat bij het opleggen van een algemene indirecte belasting weliswaar tal van verschuivingen optreden, doch dat het prijsniveau [1]) toch de neiging heeft om te stijgen, zij het dan in onze veronderstelling niet met 8 %.

De neiging tot prijsstijging zal werkelijkheid worden in alle gevallen, waarin de gevraagde hoeveelheid tengevolge van onelastische vraag gelijk blijft. Bij de goederen, waarnaar de vraag is gedaald, zal niettemin prijsverhoging optreden, indien de ondernemers het aanbod kunnen aanpassen aan de verminderde vraag. Prijsverhoging, zelfs met méér dan de belasting bedraagt, zal vooral kunnen optreden in bedrijfstakken met dalende kosten, daar afzetvermindering hier tevens kostenverhoging medebrengt. Bij bedrijfstakken met toenemende kosten zal echter de prijs minder omhoog gaan ingeval van afneming van de vraag.

Dit alles leidt ons tot de conclusie, dat per saldo een zekere prijsstijging zal intreden.

Schumpeter komt eveneens tot de conclusie, dat prijsverhoging als gevolg van een omzetbelasting slechts in beperkte mate zal optreden, doch hij gaat m. i. daarbij te ver [2]). Stijging van het prijsniveau is volgens hem slechts mogelijk, indien tegelijkertijd de omvang van de omlopende betalingsmiddelen of hun omloopsnelheid stijgt. Dit geschiedt weliswaar tot op een zekere hoogte, omdat tengevolge van de belasting enigszins meer bankcrediet wordt gevraagd. Doch voor zover zulks niet plaats heeft, zijn de mogelijkheden van overdracht ook tengevolge van de monetaire samenhang beperkt.

Reeds eerder in hetzelfde artikel heeft Schumpeter opgemerkt, dat tengevolge van het niet kunnen vermijden van de belasting een wezenlijk rad van het mechanisme van de overdracht wordt uitgeschakeld. Hij stelt daarbij de paradox: de algemeenheid van deze verbruiksbelasting berooft haar van haar karakter van verbruiksbelasting. Deze omstandigheid sluit weliswaar de overdracht niet uit, doch bemoeilijkt haar.

Deze conclusie steunt nog te veel op het „ceteris paribus", terwijl juist het andere zich wèl wijzigt. Wij zijn hierboven — ook in onze eigen

[1]) De van belasting vrijgestelde goederen uiteraard buiten beschouwing gelaten.

[2]) Schumpeter: Wen trifft die Umsatzsteuer? Der deutsche Volkswirt, 16 November 1928, blz. 207.

beschouwingen — *te veel* uitgegaan van het monetaire. De overheid neemt *f* 600 mln aan koopkracht bij de individuen weg en hevelt deze over naar andere individuen. P × T blijft dus per saldo = M × V. De goederenhoeveelheid is dezelfde gebleven, evenals het door de geldhoeveelheid en omloopsnelheid gegeven totaal van de prijzen [3]).

Schumpeter acht dus algemene prijsverhoging niet waarschijnlijk, doch zijn bewijs berust te veel op het aannemen van een starre verkeersvergelijking MV = PT.

Want zó eenvoudig liggen de zaken niet. In de eerste plaats treedt time-lag op, waardoor de synchronisatie, althans in de aanvang, ontbreekt. Verder is het mogelijk, dat de geldhoeveelheid stijgt, b.v. in het geval dat de ondernemers, die kapitaalgoederen nodig hebben, ondanks een omzetbelasting hun oorspronkelijke vraag handhaven, omdat zij voor het hogere bedrag extra crediet nemen. Ook is het mogelijk, dat de invoering of verhoging van een omzetbelasting de vraag doet verminderen en gelden doet oppotten, of, dat de vraag gehandhaafd blijft ten koste van besparingen die niet tot investeringen doch tot oppotten leiden.

Bovendien mag men uit de aequatie MV = PT niet zonder meer afleiden, dat het niveau van de goederenprijzen constant is, indien M, V en T gelijk blijven. Want het is van belang in wiens handen het geld komt, in handen van ondernemers (gewoonlijk giraal) of van consumenten (gewoonlijk chartaal). Ook bij een gelijk gebleven P kunnen verschuivingen tussen de prijzen van kapitaalgoederen en consumentengoederen optreden [4]).

Men moet in aanmerking nemen, dat de fiscus, die een deel van de koopkracht in beslag neemt, door het weder uitgeven hiervan het op een andere plaats in de volkshuishouding terugvoert. Indien dit geschiedt door een algemene omzetbelasting, dan is volgens de monetaire theorie een algemene prijsstijging tengevolge van de overdracht, ceteris paribus, onmogelijk, doch aan de ceteris paribus-veronderstelling is in de werkelijkheid niet voldaan.

Summa summarum komt het mij voor, dat in een volledig vrije maatschappij de overdracht van de omzetbelasting t.a.v. noodzakelijke goederen wel zal slagen, doch t.a.v. de andere goederen met meer moeilijkheden gepaard gaat dan die van een indirecte belasting op bepaalde goederen. Een zekere stijging van het prijsniveau — zij het niet tot het volle geaccumuleerde percentage van de geheven belasting — is aannemelijk.

---

[3]) Schmölders, Monetäre Theorie der Steuerüberwälzung, Finanzarchiv n. F., 4. Bd (1937) blz. 280 e.v.

[4]) Zie Schmölders t.a.p.

### 3. *De overdracht in de niet vrije verkeershuishouding*

Het voorafgaande overzicht van hetgeen in een vrije verkeershuishouding mogelijk is, was nodig om een inzicht te verkrijgen in de verschijnselen, welke zich in de geheel of ten dele geleide verkeershuishouding kunnen voordoen.

Indien alle of zeer vele prijzen van overheidswege worden vastgesteld en gehandhaafd — zij het in de vorm van maximumprijzen —, is overdracht van belasting door prijsverhogingen slechts mogelijk, voorzover deze verhogingen worden toegestaan. Weddigen zegt hiervan: „Hier läszt die übliche preistheoretisch ausgerichtete Steuerwirkungslehre völlig im Stich" [5]). Het komt mij voor, dat deze uitspraak te kras is, omdat ook in een volledig gebonden verkeershuishouding de vraag zich min of meer zal wijzigen, indien de prijzen tengevolge van een belasting worden verhoogd. En ook het aanbod kan daarvan de invloed ondergaan. De verschijnselen van ontwijken, compensatie, het zich laten welgevallen van de belasting treden ook op in een geleide economie of in een mengvorm tussen deze en de geheel vrije verkeershuishouding. Het is een misvatting te menen dat in de geleide economie de economische theorie buiten werking wordt gesteld. Wel is het zo, dat in de geleide economie bepaalde grootheden, zeg een groot aantal prijzen, worden beheerst; zij vormen data voor de economische theorie. De niet beheerste grootheden, vraag en aanbod, zullen echter volgens dezelfde economische wetten reageren. Uit de data kan met behulp van de theorie het resultaat worden afgeleid.

Na enige jaren prijsbeheersing in Nederland kan worden overwogen welke verschillen zich ten aanzien van de overdracht van de belastingen voordoen tussen een geheel vrije en een min of meer gebonden verkeershuishouding.

Nu de Dienst van de Prijsbeheersing de indirecte belastingen opneemt in de kostprijzen van de goederen en bij elke belastingverhoging wordt nagegaan, of de prijzen dienovereenkomstig moeten worden veranderd — uiteraard geschiedt hetzelfde bij een verlaging van belastingen —, heeft dit ontegenzeglijk tot gevolg, dat het prijsniveau omhoog gaat, indien en voorzover de overheid haar belastingen heft op indirecte wijze en de doorberekening toelaat. Dit zal zeker het geval zijn, zolang de vraag tengevolge van schaarste sterk onelastisch is. Naarmate de behoeften meer bevredigd worden en kasvoorraden bij het publiek uitgeput raken, zal echter de vraag weer sterker gaan reageren op prijsverhogingen, zodat de ondernemers de *toegestane* maximum-prijzen niet

---

[5]) Allgemeine Finanzwissenschaft (1938), blz. 130; zie ook Von Mering, Die Steuerüberwälzung (1928), blz. 16.

ten volle zullen berekenen wegens verlies van afzet. Bij vele artikelen is men daar echter in Nederland heden ten dage nog niet aan toe. De gevolgen hiervan moeten niet worden onderschat, want dit betekent, dat — indien de overheid tevens een zekere loonpolitiek voorstaat en in het bijzonder indien zij wil verhinderen dat de lonen in het algemeen stijgen — het heffen van belasting op indirecte wijze tot gevolg heeft een spanning tussen prijs- en loonniveau. Dit is speciaal het geval indien zij een algemene omzetbelasting heft.

In een vrije maatschappij zal, zoals in § 2 reeds is gebleken, dit omhoogbrengen van het prijsniveau niet volledig gelukken met hetzelfde percentage, dat de overheid aan belastingen op de goederen of diensten heft, omdat tengevolge van de werking van de vraag en het aanbod tenslotte een aantal ondernemers de goederen of diensten zal moeten verkoper tegen een prijs, welke lager is dan de vroegere prijs plus de inmiddels opgelegde belasting. Toch zal in een min of meer geleide verkeershuishouding de prijsbeheersing, die uitgaat van de kostprijzen van een redelijk efficient bedrijf en daarbij een redelijke winst toelaat, in het algemeen elke belastingverhoging laten doorberekenen in de eindprijzen, behoudens in het geval dat inmiddels blijkt dat de winst van de ondernemingen in de practijk de aanvankelijk als redelijk gedachte overtreft. In Nederland kan dan ook reeds thans worden geconstateerd, dat handel en nijverheid lang niet meer zo ernstig opponeren tegen het verhogen van bepaalde indirecte belastingen als vroeger het geval was. Zulks wordt verklaarbaar uit de omstandigheid, dat zij deze in het algemeen toch mogen doorberekenen; juist in een geval waarin de Nederlandse overheid van oordeel was, dat de winsten een algehele doorberekening van een verhoging van de omzetbelasting niet nodig maakten, kwamen de klachten naar voren, waarbij echter in aanmerking moet worden genomen, dat de voorgeschiedenis voor de weigering van het doorberekenen niet in alle opzichten gelukkig was geweest.

Men mag dus stellen dat tariefsverhoging van indirecte belastingen de producenten in het algemeen niet zeer zal interesseren behalve in het geval dat zij voor export werken. Naarmate de vraag minder dringend wordt onder invloed van afnemende schaarste, zal de producent echter wel meer geïnteresseerd worden bij het prijspeil en bij het tarief der indirecte belastingen, ook al mag hij ze doorberekenen.

Tengevolge van een en ander wordt het antwoord op de vraag of de overdracht van de indirecte belastingen in een min of meer gebonden verkeershuishouding meer overeenkomstig de bedoeling van de wetgever geschiedt dan in een vrije verkeershuishouding het geval is, moeilijk. Toch kan in het algemeen worden geconstateerd, dat deze overdracht beter tot haar recht komt en dat zelfs grensproducenten daarvan tot op zekere hoogte kunnen profiteren. Is dit op zich zelf een belangrijk voordeel waardoor de verdeling van de belastingdruk

op de individuen meer wordt gelegd overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, practisch heeft zulks het grote nadeel, dat, voorzover de belastingen op indirecte wijze worden opgelegd, daardoor het prijsniveau belangrijker wordt verhoogd dan in een vrije verkeersmaatschappij het geval zou zijn. En het laatste kan weder nieuwe moeilijkheden oproepen met betrekking tot de loonpolitiek [6]).

4. *Kunnen directe belastingen worden overgedragen en leiden zij tot prijsstijging?*

In het betoog van Prof. Nogaro wordt aangenomen, dat de directe belastingen kunnen worden overgedragen en dat zij dus in feite indirecte belastingen zijn. Het is mogelijk dat deze situatie zich in Frankrijk min of meer voordoet, doch in Nederland is dit stellig niet in belangrijke mate het geval.

Daar het begrip „directe belastingen" voor verschillende uitleggingen vatbaar is — in Nederland onderscheidt men een staatsrechtelijke (belastingtechnische) en een economische betekenis van dit begrip — is het juister deze belastingen met name te noemen. Het gaat over de vraag of de belastingen op het inkomen, op de winst en op het vermogen overdraagbaar zijn; men kan bij deze categorie ook nog voegen de zakelijke belastingen op opbrengsten, doch gemakshalve worden deze hier niet behandeld.

Dat deze belastingen in Nederland een zeer belangrijk deel van de totale opbrengst — in 1946 n.l. 67 % — vormen, moge blijken uit de in dit nummer in de rubriek „Korte Aantekeningen" opgenomen totalen; de inkomstenbelasting met haar voorheffingen (loon- en dividendbelasting) alleen bracht 52 % van het totaal op.

Daar de inkomstenbelasting in economische zin een directe belasting is en vooral, omdat zij wordt geheven van een netto-overschot, moet de beoordeling, of zij kan worden overgedragen, op andere wijze geschieden dan het geval was bij de overdracht van de indirecte belastingen. Bij de inkomstenbelasting is het geen gebruik, dat zij evenals accijnzen e.d. in de *kost*prijs van de producten, welke een ondernemer vervaardigt, wordt opgenomen.

Men dient bij het hier aan de orde gestelde vraagstuk te onderscheiden tussen:

*a.* de invloed, welke degenen, die de inkomstenbelasting betalen, uitoefenen op de vraag naar goederen en diensten en op het sparen;

*b.* de mogelijkheid, dat degenen, die de inkomstenbelasting betalen, deze geheel of ten dele in de verkoopprijzen van de door hen te leveren goederen of te presteren diensten of in het door hen bedongen loon trachten te verhalen op anderen.

[6]) Vergelijk ook Rittershausen, Die Zusammenhänge zwischen Finanzpolitik und Preispolitik, Finanzarchiv, n. F. Bd. 8 (1941), blz. 479.

Dat de inkomstenbelasting invloed heeft op het volume van het sparen en op de vraag naar bepaalde goederen en diensten, is zonder meer duidelijk. Dat dientengevolge in een vrije economie de hoogte van de rente kan worden beïnvloed door de hoogte van de inkomstenbelasting volgt hieruit zonder meer. Dat eveneens de vraag naar tal van goederen en diensten, in het bijzonder de vraag naar weeldegoederen, bij een zeer sterke progressie vermindering zal ondergaan en dat dientengevolge de prijzen van dergelijke goederen kunnen dalen, behoeft na hetgeen in de vorige paragrafen hierover is gezegd, evenmin verdere toelichting.

Men dient echter ook hier wel degelijk in het oog te houden, dat tegenover de tot dusver beschouwde factoren de besteding van de opbrengst van de inkomstenbelasting staat, behoudens dan in de gevallen, waarin de uitgaven van de overheid achterblijven bij de inkomsten, zodat op de rijksbegroting een overschot ontstaat, hetwelk zou worden geblokkeerd (zoals voor een hausse wordt aanbevolen).

Tengevolge van de besteding ontstaat weer vraag naar andere goederen en diensten en kan ook het spaarvolume in gunstige zin worden beïnvloed. Wat het laatste betreft, kan men echter — gelet op de omstandigheid dat de opbrengst van elke belasting meer ten goede komt aan de lagere inkomensklassen dan aan de hogere [7]) — wel aannemen, dat het spaarvolume per saldo zal dalen. Dat zulks economisch steeds ongewenste gevolgen zou hebben, behoeft hieruit nog allerminst te volgen. Hier zij slechts herinnerd aan het standpunt van een aantal Angelsaksische schrijvers, die van oordeel zijn, dat de inkomstenbelasting met haar progressieve tarief juist die besparingen moet „weg"belasten, welke in de particuliere sector niet tot investering zouden geraken [8]); op dit vraagstuk kan hier niet verder worden ingegaan.

Men mag dus stellen, dat tengevolge van de heffing van de inkomstenbelasting het spaarvolume geringer zal worden, dat echter de kans bestaat, dat de vraag naar investeringsgoederen niet zoveel zal afnemen als uit het afnemen van het sparen zou voortvloeien en dat overigens de vraag naar consumptiegoederen en naar diensten in het algemeen genomen per saldo zal toenemen, omdat de propensity to consume voor de lagere inkomensklassen tengevolge van de besteding van de belasting wordt vergroot. Ook hier moeten wij echter opnieuw constateren, dat er een grote verschuiving in de vraag naar goederen en diensten zal

---

[7]) Te dezer zake zij, wat Nederland betreft, vooral verwezen naar H. Vos, Enige kwantitatieve onderzoekingen over de betrekkingen tussen overheidsfinanciën en volkshuishouding (1946). Enige van de belangrijke conclusies van dit boek zijn opgenomen in de door schrijver dezes aan het genoemde boek gewijde bespreking in nr 4 van jaargang 1947 van dit tijdschrift (blz. 365 e.v.).

[8]) Vgl. mijn inaugurele rede: De ontwikkeling van de inkomstenbelasting (1946), blz. 18 e.v. met de daar aangehaalde literatuur.

intreden. Dat zulks invloed heeft op de onderlinge verhouding der prijzen van goederen en diensten is zonder meer duidelijk.

Al mag men uit het voorafgegane constateren, dat de inkomstenbelasting economische gevolgen heeft, die verder reiken dan men bij het louter stellen van het beginsel van het heffen van belasting naar draagkracht verwacht, toch betekenen de hierboven beschreven verschijnselen geen overdracht. Niettemin *kan* zich een economisch gevolg voordoen, dat de overdracht dicht nadert. Indien b.v. iemand bij een verhoging van de inkomstenbelasting een bezuiniging op door hem verstrekte alimentatie-uikeringen invoert, zal stellig de gesteunde de druk van deze — niet rechtstreeks van hem geheven — inkomstenbelasting zwaarder voelen dan de verstrekker der uitkeringen. Zo kan het ook voorkomen, dat dergelijke particuliere bezuinigingen, voortvloeiende uit een te betalen hoge inkomstenbelasting, grote invloed hebben op de winst van een ondernemer, die tot dusverre belangrijke leveringen aan die belastingbetaler deed.

De hierbedoelde verschijnselen, welke zich als gevolg van de heffing van een inkomstenbelasting voordoen, kunnen wellicht nog het beste worden vergeleken met de *terug*wenteling.

Wij moeten nu nog een antwoord trachten te geven op de vraag of het inderdaad mogelijk is, dat iemand de door hem betaalde inkomstenbelasting op anderen verhaalt, doordat hij de prijs van de goederen welke hij afzet of de prijs van de diensten welke hij presteert, hoger kan stellen dan hij zou hebben gedaan, indien geen inkomstenbelasting was geheven. Is derhalve voortwenteling van de inkomstenbelasting mogelijk?

Daar de inkomstenbelasting een algemene heffing is, verdient het aanbeveling om haar in dit opzicht te vergelijken met een andere algemene heffing, de omzetbelasting, waarover hierboven is gesproken. Reeds aanstonds is het dan duidelijk, dat er een belangrijk verschil is; de ondernemer zal immers de omzetbelasting als factor van zijn kostprijs opnemen en hij zal onder alle omstandigheden trachten zijn verkoopprijzen zo hoog te stellen, dat hij ook de door hem betaalde omzetbelasting in die prijzen terugvindt. De inkomstenbelasting is echter niet een factor van de kostprijs. Desniettemin kan het voorkomen dat een ondernemer bij de invoering of de verhoging van de inkomstenbelasting zal trachten zijn prijzen hoger te stellen, opdat hij deze heffing geheel of ten dele kan „terugverdienen". Zal dit gelukken?

Men dient bij de beantwoording van deze vraag niet uit het oog te verliezen, dat de inkomstenbelasting — in tegenstelling tot de omzetbelasting — geen proportioneel tarief kent, doch juist een zeer gevarieerd tarief; bij eenzelfde inkomen betaalt de ongehuwde veel meer dan een gehuwde met een aantal kinderen. Bovendien betaalt de grensondernemer veel minder dan de ondernemer, die onder gunstige voorwaarden werkt; de laatste boekt immers een veel hogere winst dan de eerste.

Hieruit volgt reeds dat ten hoogste dat (lage) bedrag aan inkomstenbelasting kan worden overgedragen dat de concurrent betaalt, die onder de ongunstigste omstandigheden verkeert. Want indien de hoge inkomenstrekkers ook slechts een deel van de belasting op de prijs leggen, zouden zij een deel van hun omzet en dus ook een deel van hun winst ten gunste van de grensproducenten verliezen [9]).

Hieruit volgt mede, dat een ondernemer, die zich in een monopoliepositie bevindt en die deze monopoliepositie nog niet ten volle heeft uitgebuit, in staat is om de door hem betaalde inkomstenbelasting voor een gedeelte op anderen over te dragen. Deze verschijnselen komen practisch voor bij beroemde kunstenaars, gezochte advocaten, e.d. personen die tot op zekere hoogte — welke nu niet verband behoeft te houden met het belastingbedrag, betaald door de grensondernemer — in staat zijn hun salaris of honorarium te verhogen en hiertoe stellig tot op deze bepaalde hoogte zullen overgaan, indien van hen een zwaardere inkomstenbelasting zou worden gevraagd.

Hetgeen hierboven is gezegd omtrent ondernemers, kan zich in bepaalde omstandigheden ook voordoen bij arbeiders, b.v. indien zij tengevolge van een sterke organisatie erin kunnen slagen een deel van de door hen te betalen loonbelasting over te dragen op de werkgevers. Ook hier zal zich echter weer blijven voordoen het verschil in belasting dat tot uiting komt bij de ongehuwde arbeider vergeleken bij een arbeider met veel kinderen.

Het laatstbedoelde verschil uit zich in geringere mate bij de dienstboden, omdat dezen in het algemeen ongehuwd zijn. Men kan dan ook in Nederland in de tegenwoordige tijd ervaren dat dezen — omdat zij te gering in aantal zijn om aan de vraag naar dienstboden te voldoen en omdat zij zodoende in een soort monopoliepositie verkeren — erin slagen de loonbelasting in het algemeen te doen betalen door de werkgeefster.

Aan het bovenstaande dienen nog enkele beschouwingen over incidentele punten te worden toegevoegd.

Indien iemand, die in een monopoliepositie verkeert, de prijzen van zijn producten of diensten zo heeft gesteld, dat zij hem de maximum te betalen winst of het maximum te verwerven inkomen opleveren, is het uitgesloten, dat hij de inkomstenbelasting kan overdragen. Immers bij een optimaal opgebouwd monopolie moet elke verhoging van de prijzen een meer dan proportionele uitval in de vraag veroorzaken. De winst of het inkomen, waarnaar de belasting wordt gemeten, zal dus dalen [10]).

[9]) Zie Timm, Möglichkeiten und Probleme konjunkturorientierter Steuerpolitik (1936), blz. 91.

[10]) Halm, Zur Frage der Überwälzung und Fernwirkung der Einkommensteuer, Jahrbücher für Nationaloekonomie und Statistik, 132. Bd., III. Folge 79. Bd. (1930), blz. 26.

Hierboven is betoogd, dat de inkomstenbelasting moeilijk overdraagbaar is, omdat zij iedere betaler daarvan naar zijn individueel inkomen belast. Twerdochleboff is van oordeel, dat hierop een uitzondering bestaat, nl. indien de grote massa van de arbeiders een zeer laag bestaansminimum heeft en van haar toch inkomstenbelasting wordt geheven. Tengevolge van de bijna gelijke standaard van het inkomen en het geringe aantal consumptiegoederen, welker prijzen beïnvloed worden door deze massa van kopers, acht hij de inkomstenbelasting in een dergelijk geval overdraagbaar [11]).

Hetgeen hierboven is betoogd, is in nog sterkere mate van toepassing ten aanzien van de overdracht van een jaarlijkse vermogensbelasting en van successie- en schenkingsrechten. Immers de verschillen tussen de individuen zijn met betrekking tot het vermogen nog groter dan ten aanzien van het inkomen.

Ten overvloede zij aangetekend, dat de kans om een vermogensheffing ineens of een vermogensaanwasbelasting op anderen over te dragen wel zeer minimaal is.

Aan de hand van het bovenstaande meen ik te mogen stellen, dat de directe belastingen slechts in enkele gevallen overdraagbaar zijn en dat aan deze heffingen derhalve niet het bezwaar kleeft, dat zij zowel in een vrije als in een gebonden verkeershuishouding leiden tot een zekere verhoging van het prijspeil.

### 5. *Conclusie*

Uit het bovenstaande volgt derhalve, dat indirecte belastingen inderdaad tot gevolg hebben, dat zij het prijspeil in een zeker land verhogen en dat zulks in het bijzonder bezwaren medebrengt in een min of meer gebonden verkeershuishouding, indien daarin tevens wordt gestreefd naar een handhaving van het loonpeil.

Hoe dit ook zij, men leide nu hieruit niet af, dat indirecte belastingen in feite hetzelfde gevolg hebben als geldschepping.

De gevaren van een duurzame vergroting van de geldcirculatie, veroorzaakt doordat overheidsuitgaven worden gedekt door geldschepping, zijn vele. Het heeft geen zin om die hier alle op te noemen. Slechts moge de aandacht worden gevestigd op enkele van deze nadelen.

Indien de overheid in een zeker jaar de uitgaven gedeeltelijk dekt door geldschepping, dan moet zij, indien in het volgend jaar de uitgaven

---

[11]) Twerdochleboff, Einige Worte über die Theorie der Steuerüberwälzung, Jahrbücher für Nationaloekonomie und Statistik, III. Folge, 68. Bd. (1925) blz. 488 e.v.

niet zijn beknot of de middelen niet opgepot zijn, andermaal tot geldschepping overgaan om dezelfde inkomsten te kunnen verkrijgen. Dit is dus anders dan bij belastingen het geval is [12]); ook Nogaro erkent dit verschil.

Indien verhoging van het algemeen prijspeil het enige gevolg zou zijn, zou de inflatie geen groot gevaar behoeven te betekenen. De moeilijkheid ligt echter hierin, dat de mate van het weerstand bieden aan de prijsverhoging in de afzonderlijke sectoren van het economisch leven geheel ongelijk is. De kringloop van de prijsverhogingen doet derhalve steeds sterker ongelijkheden ontstaan tussen de in feite talrijke prijspeilen, welke voor verschillende groepen van goederen en diensten gelden.

Daarbij is geen sprake van een verdeling volgens bewust getrokken lijnen zoals deze in de belastingwetgeving worden gevolgd; integendeel, bij de geldschepping verlopen de prijsstijgingen op een wijze die niemand vooruit kan voorzien en die blijkens de opgedane ervaringen tot de grootste onbillijkheden voeren [13]).

Deze ongelijke aanpassing van de inkomens kan men met Crowther [14]) aldus vrij ruw aangeven: de pensioenen blijven gewoonlijk gelijk; de renten en de lonen stijgen traag, de winsten en provisies snel. Men kan deze ongelijke opklimming vergelijken met het bereiken van de bovenste verdieping door middel van een lift of door middel van een trap. Hierdoor wordt enigszins geïllustreerd op welke ongelukkige wijze de geldschepping in tegenstelling met belastingen — ook met indirecte belastingen — op de bevolking komt te drukken.

De ervaringen uit het verleden leren bovendien, dat de ongelijkmatige stijging van prijzen en lonen tengevolge van geldschepping een gevaarlijke conjunctuurbeweging kan doen ontwikkelen. De vergrote winsten prikkelen tot activiteit, de expansie wordt mogelijk gemaakt door de geldcreatie en er ontstaat een cumulatief proces, dat tengevolge van te grote investeringen leidt tot het scheeftrekken der productie. Dit bouwsel stort ineen, wanneer de geldcreatie ophoudt. Het is duidelijk, dat een eventuele prijsstijging tengevolge van verhoogde belastingen van geheel andere aard is.

---

[12]) Zie Schendstok, Enige economische grondslagen voor de belastingpolitiek ,academisch proefschrift Rotterdam (1939), blz. 63.

[13]) C. A. Verrijn Stuart: „De kosten van een oorlog voor nu en later". Economisch-Statistische Berichten, nr 1264.

[14]) Paying for the war (1940) blz. 17,

# INDIRECT TAXES DO THEY RAISE THE PRICE-LEVEL?

## SUMMARY

### 1. *Introduction*

In this number appears an article by Prof. Bertrand Nogaro, in which he argues that indirect taxation affects prices in the same way as the creation of money. This induced us to publish the foregoing considerations on Dutch experience in this field; a summary of these considerations follows.

When, in the middle of 1947, the rate of the multiple sales tax in the Netherlands was increased, an attempt was made to find out whether an increase in the rate of a general sales tax, also in a more or less planned economy, inevitably leads to a rise of the price-level; this inquiry was all the more important in the Netherlands, because, in connection with the scarcity of goods, the Government at the same time tries to keep prices as low as possible, which, in turn, is related to its policy of wages control.

### 2. *Does general indirect taxation raise the price-level in a free economy?*

The Dutch sales tax is levied in all the stages of the production process, generally at the rate of 3 % of the amount of each sale or of each price of a service performed, except in wholesale trade, where the rate is ½ % (the tax on luxuries, which is levied at the rate of 15 %, and only from manufacturers of luxuries, is left out of consideration here). A number of basic necessities are untaxed or are taxed at only one stage of the production process.

When a sales tax has been introduced, a distribution of the burden will be effected under the influence of the elasticities of supply and demand. This distribution results in:

*a.* a decrease in the incomes of entrepreneurs and others taking part in the production process, which tends to force prices *downward;*

*b. increases* in price as a result of shifting onward.

From the purely static point of view, therefore, — considering exclusively the results of the tax-levy — we may not conclude that the general price level increases by the full amount of the sales tax levied (say about 8 % of the retail price); on the contrary, this level may fall, if the incomes of entrepreneurs decrease, if there is a considerable degree of shifting *backward*, or if the supply is rigid.

The result of the spending of the yield of the tax is that the tendency of prices to rise is increased and, on the other hand, that the allied shrinking of the production of certain goods is counteracted.

The conclusion therefore is that, when a general indirect tax is

imposed, there will, indeed, be many shifts, but that yet the price-level [1]) shows a tendency to rise, if not by 8 %.

The tendency of prices to rise will become reality in all cases where, owing to the elasticity of demand, the quantity demanded remains the same. The price of goods for which the demand has decreased will rise all the same, if entrepreneurs can adapt the supply to the diminished demand. An increase in prices, even by an amount exceeding that of the tax, will be possible especially in branches of industry with decreasing costs, because there decreasing sales involve an increase in costs. In branches of industry with increasing costs, however, the price will rise less in the case of a decrease in the demand.

The author then discusses Schumpeter's views [2]) on this problem.

By and large, it appears to the author that in an entirely free economy the shifting of the sales tax will be successful with respect to necessities, but that with respect to the other goods it will be attended with more difficulties than the shifting of an indirect tax on certain goods. A certain increase in the price level — if not by the full, accumulated, percentage of the tax levied — is likely.

### 3. *Shifting of taxes in the controlled economy*

When all, or a great many, prices are fixed and controlled by the Government — be it in the form of maximum prices — shifting of taxes through price increases is only possible in so far as these increases are permitted. In the Netherlands this is the rule.

It may therefore be assumed that, in general, producers will not be greatly interested in an increase in the rate of indirect taxation, except if their products are intended for export. According as the demand becomes less urgent, owing to decreasing scarcity, however, the producer will become more interested in the price-level and in the rate of indirect taxes, even though he may allow for them in his prices.

As a result of all this, it becomes difficult to decide whether the transfer of the indirect taxes in a more or less controlled economy affects the community more in agreement with the intention of the legislator than in a free economy. Yet it may be stated in general that this shifting is more effective and that even marginal producers may, to a certain extent, profit by it. Although, in itself, this is an important advantage, the incidence of the tax on individuals being more in agreement with the intention of the legislator, it has, in practice, the great drawback that taxes, as far as they are levied indirectly, cause a greater rise in the price-level than would be the case in a free economy.

---

[1]) Tax-free goods, naturally, being left out of consideration.

[2]) Schumpeter: Wen trifft die Umsatzsteuer? Der deutsche Volkswirt, 16 November 1928, page 207.

And this, again, may give rise to fresh problems with regard to wages policy.

4. *Can direct taxes be transferred and do they lead to a price increase?*

In Prof. Nogaro's article it is assumed that direct taxes can be shifted and that in fact, therefore, they are indirect taxes. Possibly this situation more or less prevails in France, but in the Netherlands this is certainly not the case to a considerable extent. The principal question is here whether the taxes on income, on profits and on property are transferable; in the Netherlands these taxes constitute a very substantial portion of the total yield, in 1946, for example, 67 % (see the total amounts mentioned in the Short Notes in this number; the income tax and its preliminary levies — wages and salaries tax and dividend tax — alone brought in 52 % of the total).

The author tries to find out whether it is actually possible for a person to transfer the income tax paid by him to others, by fixing the price of the goods which he sells or of the services which he performs higher than he would have done if no income tax had been levied.

It should be borne in mind that the income tax — unlike the sales tax — has not a proportional rate, but, on the contrary, a strongly varying rate; with the same income, a single person pays much more than a married person with a number of children. Besides, the marginal producer pays much less than the entrepreneur who works under favourable conditions, for the latter makes much higher profits than the former. It follows even from this, that he can shift at most the (low) amount of income tax paid by the competitor who works under the most unfavourable conditions.

He also states that an entrepreneur who has a monopoly and has not yet taken full advantage of this position, is able to transfer part of the income tax paid by him to others; in practice these phenomena occur in the case of famous artists, much-consulted lawyers, etc. The same may, under certain conditions, occur in the case of labourers; for instance, when, owing to a strong organization, they contrive to shift part of their wages tax to their employers. However, just as with the entrepreneurs, there will again be the difference between the tax paid by a single labourer and that paid by a labourer with many children.

Shifting of an annual property tax and of death duties and gift tax is even less possible than shifting of the income tax. For, the differences between individuals are even greater with respect to property than with respect to income.

In view of the above, the author concludes that direct taxes are transferrable only in some cases and that these taxes, therefore, do not suffer from the drawback that, both in a free and in a controlled economy, they lead to a certain increase in the price level.

### 5. *Conclusion*

Indirect taxes actually cause a rise in the price-level in a certain country and this has drawbacks particularly in a more or less controlled economy where at the same time maintenance of the wage-level is aimed at.

However this may be, it should not be inferred that indirect taxation has, in fact, the same result as the creation of money. The author mentions some points of difference in favour of indirect taxation.

At the end he states that past experience has shown, moreover, that the unequal rise in prices and wages owing to the creation of money may cause a dangerous cyclical movement. It is obvious that a rise in price, if it should occur, as a result of an increased rate of taxation is of an entirely different nature, also in this respect.

## LES IMPÔTS INDIRECTS HAUSSENT-ILS LE NIVEAU DES PRIX?

### RÉSUMÉ

### 1. *Introduction*

L'article du professeur Bertrand Nogaro — inséré dans ce numéro — qui démontre que les impôts indirects en matière de hausse des prix ont le même effet que la création de monnaie, a donné lieu à la publication de considérations sur les expériences dans ce domaine aux Pays-Bas; un résumé de ces considérations suit ici.

A l'occasion de l'augmentation des taux de l'impôt multiple sur le chiffre d'affaires, on a essayé de trouver la réponse à cette question: Une augmentation des taux d'un impôt sur le chiffre d'affaires de caractère général mène-t-elle infailliblement à une hausse du niveau des prix, même dans une économie plus ou moins dirigée? Cette enquête était d'autant plus importante aux Pays-Bas, que le gouvernement à cause de la rareté des marchandises, s'efforce également de maintenir les prix à un niveau aussi bas que possible, ce qui, à son tour est en relation avec le maintien des salaires, pratiqué par lui.

### 2. *Est-ce que les impôts généraux indirects augmentent le niveau des prix dans une économie libre?*

L'impôt néerlandais sur le chiffre d'affaires, prélevé dans toutes let phases du procès de la production se monte en général à 3 % du montans de chaque vente ou de chaque prix pour les services rendus, excepté pour le commerce de gros, où l'on prélève ½ % (reste hors de considération l'impôt sur les articles de luxe qui se monte à 15 % et qui doit

être payé exclusivement par les fabricants de ces articles). Un certain nombre de marchandises de première nécessité ne sont pas imposés ou ne le sont que dans une seule phase du procès de production.

Considéré strictement d'un point de vue statique, la demande de marchandises exprimée en argent dans une société d'économie libre, devrait d'abord rester constante en adoptant un impôt sur le chiffre d'affaires qui au total rapporterait p. e. six cents millions de florins ce qui signifierait que les revenus des entrepreneurs devraient dès lors diminuer de six millions de florins.

Ils peuvent:

1°. prendre la charge pour leur propre compte;

2°. s'en décharger sur la rémunération des agents de production;

3°. et — ce qui est le plus probable — s'en décharger sur le consommateur par une augmentation des prix, ce qui en fin de compte entraînera une diminution proportionnelle de la quantité écoulée parce que les prix au total sont censés rester constants.

En tant qu'il s'agit de se récupérer sur la production, les revenus baissent et par conséquent les courbes de la demande; en cas de décharge sur le consommateur les prix montent. Cela aura sans doute pour conséquence qu'un certain nombre de marchandises monteront en prix et cela — à notre avis — au total d'environ 8 %. Il y en aura d'autres qui deviendront plus chères mais moins de 8 % et d'autres encore — et cela malgré l'impôt sur le chiffre d'affaires — baisseront même en prix.

Sous l'influence des élasticités de l'offre et de la demande une répartition des charges s'établit.

Celle-ci se manifeste dans:

*a.* l'abaissement des revenus des entrepreneurs et des autres participants au procès de production (1e et 2e) ce qui a sur les prix une influence d'avilissement;

*b.* l'augmentation des prix à cause du déchargement sur les consommateurs (3e). Vu d'un point de vue purement statique il ne faut pas conclure — en ne considérant que les conséquences du prélèvement d'impôt — à une augmentation générale du niveau des prix de 8 %; au contraire, ce niveau pourra baisser si les revenus des entrepreneurs baissent; si dans une large mesure on se récupère sur l'entrepreneur ou bien si l'offre est fixe.

Or, il y a des facteurs qui peuvent porter atteinte à cette conclusion. Tout d'abord — et pour conserver l'élément statique de nos considérations — il est absolument nécessaire, s'il s'agit d'une augmentation des impôts (et non pas d'un déplacement) s'élevant au total à six millions de florins, de faire entrer en ligne de compte le but auquel le rendement sera affecté. Car cette affectation a pour conséquence que d'autres individus sont mis à même de s'acquérir des revenus et

par conséquent de dépenser ou bien d'épargner. Il s'ensuit que la tendance à la hausse des prix qui résultait déjà de la transmission par suite de l'augmentation de la demande est encore stimulée et que d'autre part la limitation de la production y afférente de certaines marchandises est restreinte. La conclusion s'impose donc qu'effectivement il y a une possibilité qu'en prélevant un impôt indirect général, on constate nombre de déplacements, mais que pourtant le niveau des prix [1]) a une tendance à la hausse, quoiqu'elle ne soit pas de 8 %.

La tendance à la hausse se réalisera dans tous les cas, où, par suite du peu d'élasticité de la demande la quantité demandée reste la même. Pour les marchandises dont la demande a diminué une augmentation des prix se déclarera pourtant si les entrepreneurs peuvent adapter leur offre à la demande réduite. Une augmentation des prix, dépassant même le montant des impôts, se manifestera surtout dans les branches dont les coûts vont en diminuant, parce qu'un recul de débouchés entraîne en même temps une augmentation des frais. Pour les branches à frais accroissants le prix montera moins en cas d'une diminution de la demande. Schumpeter arrive aussi à la conclusion qu'une augmentation de prix découlant d'un impôt sur le chiffre d'affaires, ne se manifestera que dans une mesure limiteé, mais en disant cela il pèche par l'excès [2]). A son avis une augmentation des prix n'est possible que si en même temps le volume de la monnaie en cours ou bien sa vitesse de circulation augmente. Cela se fait, il est vrai, dans une certaine mesure, parce que, par suite de l'impôt la demande de crédit en banque augmente quelque peu. Mais, autant que cela n'a pas lieu, les possibilités de transmission sont devenues plus restreintes, étroitement liées qu'elles sont à la question monétaire.

Schumpeter fait encore remarquer que par suite de l'impossibilité d'éviter l'impôt un des engrenages du mécanisme de la transmission a été éliminé. Il pose le paradoxe suivant: la généralité de cet impôt sur la consommation lui enlève son caractère d'impôt sur la consommation. Il est vrai que cette circonstance n'exclut pas la transmission, mais elle la rend plus difficile.

Cette conclusion se base encore trop sur le „ceteris paribus", tandis que l'autre au contraire change. La preuve qu'il donne est trop fondée sur l'équation figée MV = PT, car les choses ne sont pas si simples qu'il le croit. Il y a d'abord le „time-lag" qui — du moins au début — empêche la synchronisation. Puis il est possible que la quantité de monnaie augmente p. e. en cas que les entrepreneurs qui ont besoin de biens d'investissement, malgré un impôt sur le chiffre d'affaires, maintiennent leur première demande en prenant aussi plus de crédit

[1]) Les marchandises exemptes d'impôt non considérées évidemment.

[2]) Schumpeter, Wen trifft die Umsatzsteuer? Der deutsche Volkswirt 16 Nov. 1923, page 207.

à cause du montant plus élevé. Il est également possible que la création ou l'augmentation d'un impôt sur le chiffre d'affaires fasse diminuer la demande et engage à thésauriser ou bien que la demande se maintient au détriment des économies qui n'ont pas donné lieu à des investissements mais à thésauriser.

En outre on ne peut pas déduire sans plus de l'équation MV = PT que le niveau des prix des marchandises soit constant si M, V en T restent de valeur égale. Car il est d'importance de savoir entre les mains de qui l'argent tombera — entre les mains d'entrepreneurs (en général scriptural) ou de consommateurs (en général fiduciaire). Même si P est resté invariable, des déplacements entre les prix des biens d'investissement et des marchandises de consommation peuvent avoir lieu [3]).

Somme toute l'auteur est d'avis que dans une société entièrement libre la transmission de l'impôt sur le chiffre d'affaires, en ce qui concerne les marchandises de première nécessité, pourra réussir, mais qu'elle présentera plus de difficultés pour les autres marchandises que celle d'un impôt indirect sur certains articles. Une certaine hausse du niveau des prix est acceptable, ne fût ce que pour une partie du pourcentage cumulé de tout l'impôt.

### 3. *La transmission dans l'économie dirigée*

Si tous les prix, ou un grand nombre des prix, seront fixés et maintenus par les autorités — par exemple par des prix maxima — la transmission de l'impôt par des augmentations de prix n'est possible qu'en tant que celles-ci seront autorisées.

Après quelques années de surveillance des prix aux Pays-Bas on peut constater quelles différences se présentent en ce qui concerne la transmission de l'impôt entre une économie libre et une économie de dirigisme modéré.

Maintenant que le service du contrôle des prix admet les impôts indirects dans les prix de revient des marchandises et qu'on vérifie à chaque augmentation de l'impôt si les prix doivent être changés proportionnellement — il va sans dire que cela se fait aussi en cas d'une diminution —, cela aura pour conséquence inévitable que le niveau de prix monte si — et pour autant — que les autorités prélèvent leurs impôts d'une façon indirecte et qu'elles permettent de les reporter en compte du consommateur. Ce sera certainement le cas, aussi longtemps que la demande, par suite de la rareté, restera peu élastique. A mesure qu'on pourra mieux satisfaire aux besoins et que les encaisses du public s'épuisent, la demande réagira plus énergiquement sur des augmentations

[3]) Schmölders, Monetäre Theorie der Steuerüberwälzung, Finanzarchiv n. F. 4 Bd (1937), page 280 e.s.

de sorte que les entrepreneurs ne demanderont pas le paiement intégral des prix maxima tolérés de crainte d'une perte sur les débouchés.

Pourtant on n'en est pas encore arrivé là pour beaucoup d'articles aux Pays-Bas. Il ne faut pas en sousestimer les conséquences, car cela veut dire que, si le gouvernement préconise une certaine politique des salaires et plus spécialement s'il veut empêcher qu'en général les salaires montent, le prélèvement d'un impôt indirect aura pour conséquence une tension entre niveau des prix et niveau des salaires. C'est ce qui sera plus spécialement le cas s'il prélève un impôt sur le chiffre d'affaires.

Aux Pays-Bas on peut déjà constater d'ores et déjà que ni le commerce ni l'industrie ne s'opposent plus si énergiquement à l'augmentation de certains impôts indirects que c'était le cas autrefois. Cela s'explique du fait qu'en général ils peuvent se décharger sur le consommateur.

Il est donc permis de croire que les augmentations des tarifs d'impôts indirects n'intéresseront guère les producteurs en général, excepté dans le cas qu'ils travaillent pour l'exportation. A mesure que la demande deviendra moins pressante, sous l'influence d'une rareté de moins en moins pénible, le producteur s'intéressera de plus en plus au niveau des prix et au tarif des impôts indirects, même s'il lui est permis de s'en décharger.

Par suite de ce qui précède, il devient difficile de répondre à la question de savoir si la transmission des impôts dans une économie plus ou moins dirigée est plus selon l'intention du législateur, que c'est le cas dans une économie libre. Pourtant on peut constater en général que cette transmission répond de mieux en mieux aux attentes et que même les producteurs marginaux, qui ne font que justement leurs frais, peuvent en profiter dans une certaine mesure. Si c'est là déjà un avantage important qui permet de répartir le poids de l'impôt sur les individus conformément aux intentions du législateur, il y a pourtant encore un grand inconvénient: c'est que le niveau des prix sera considérablement plus augmenté, que cela serait le cas dans une économie libre en tant que les impôts seront prélevés d'une manière indirecte. Et cela pourrait susciter encore d'autres difficultés aussi par rapport à la politique des salaires. [4])

### 4. *Est-ce que les impôts directs sont transmissibles et ont-ils pour conséquence une augmentation des prix?*

Dans l'argumentation du professeur Nogaro il admet que les impôts directs peuvent être transmis et qu'ils sont donc en réalité des impôts indirects. Il est possible que cette situation puisse se présenter en France, mais aux Pays-Bas ce n'est sûrement pas souvent le cas. Il

---

[4]) C.f. aussi Rittershausen, Die Zusammenhänge zwischen Finanzpolitik und Preispolitik, Finanzarchiv, n. F. Bd 8 (1941), page 479.

s'agit de savoir si les impôts sur le revenu, sur le bénéfice et sur le capital sont transmissibles.

Que ces impôts aux Pays-Bas constituent une part très importante des revenus totaux — en 1946 notamment 67 % — peut être constaté des montants totaux des „Annotations" jointes comme annexes à ce numéro; l'impôt sur le revenu y compris les perceptions anticipées, impôt sur les salaires et les dividendes, rapportait déjà seul 52% du total.

Que l'impôt sur le revenu ait de l'influence sur l'épargne et sur la demande de certaines marchandises et certains services est évident. Que la demande de nombre de marchandises et de services — et plus spécialement la demande d'articles de luxe — diminuera en cas d'un prélèvement très progressif et que par conséquent le prix de pareilles marchandises pourra baisser ne demande plus d'explication, après tout ce qui a été dit plus haut.

Les dépenses créent à leur tour la demande d'autres articles et d'autres services et elles peuvent également influencer favorablement l'épargne. En ce qui concerne ce dernier facteur on pourra raisonnablement admettre que le volume des épargnes, en fin de compte, se rétrécira vu le fait que du rendement de n'importe quel impôt, ce sont surtout les classes inférieures de l'impôt sur les revenus qui en profitent, plus que les classes supérieures. De là il ne s'ensuit pas infailliblement des conséquences économiques indésirables.

Qu'on se souvienne seulement du point de vue d'un certain nombre d'auteurs anglo-saxons qui sont d'opinion que l'impôt sur le revenu, avec son tarif progressif doit frapper surtout cette partie de l'épargne qui, dans le secteur particulier, ne trouverait pas d'investissement. Il est donc permis de poser en principe que par suite du prélèvement de l'impôt sur les revenus, le volume de l'épargne se rétrécira, mais qu'il y a pourtant la chance que la demande de biens d'investissement ne diminuera pas dans la même mesure que la diminution qui sera l'effet du rétrécissement de l'épargne et que, d'autre part, la demande de marchandises de consommation et de services en général augmentera en fin de compte parce que la „propensity to consume" pour les classes des plus bas revenus augmentera par suite de la façon dont l'impôt sera affecté. Ici encore se manifestera un grand déplacement de demandes de marchandises et de services. Il est évident que cela doit avoir de l'influence sur la proportion mutuelle des prix de marchandises et de services.

Si — de ce qui précède — on peut constater que l'impôt sur le revenu a des conséquences économiques qui vont beaucoup plus loin que celles auxquelles on s'attendrait en posant simplement le principe du prélèvement selon la faculté contributive, les faits cités ci-dessus ne constituent pas une transmission proprement dite.

L'auteur essaye ensuite de donner réponse à la question de savoir

si en effet il est possible que quelqu'un puisse se récupérer sur un autre de l'impôt sur le revenu qu'il a payé en calculant pour des marchandises vendues ou pour les services rendus, un prix plus élevé que celui qu'il aurait demandé si l'impôt sur le revenu n'avait pas été prélevé. En d'autres termes: est-il donc possible de reporter l'impôt sur le revenu en compte de l'acheteur? Il n'y a pas à s'y tromper qu'il existe une différence essentielle avec un impôt général sur le chiffre d'affaires, puisque l'entrepreneur calculera l'impôt sur le chiffre d'affaires comme un des facteurs du prix de revient et dans toutes les circonstances il tâchera de fixer ses prix de vente à un tel niveau qu'il retrouve dans ces prix le montant de l'impôt sur le chiffre d'affaires qu'il a payé. Pourtant cet impôt n'est pas un facteur du prix de revient.

Puis, il ne faut pas perdre de vue que l'impôt sur le revenu — et cela contrairement à l'impôt sur le chiffre d'affaires — ne connaît pas de tarif proportionnel. Au contraire, le tarif est très varié; à revenu égal le célibataire paye beaucoup plus qu'un père de famille avec beaucoup d'enfants.

En outre l'entrepreneur qui sait à peine couvrir ses frais, l'entrepreneur marginal, paye beaucoup moins que l'entrepreneur qui travaille dans des circonstances favorables, puisque le dernier réalise un bénéfice beaucoup plus grand que le premier. De cela il s'ensuit déjà que tout au plus ce montant (minime) de l'impôt sur le revenu pourra être transmis qui est payé par le concurrent qui se trouve dans les circonstances les plus défavorables. Car, même si ceux qui touchent de grands revenus ne mettent sur le prix qu'une partie de l'impôt, ils perdraient une partie de leur débit ce qui veut dire une partie de leur bénéfice en faveur des producteurs marginaux [5]). Il s'ensuit encore, qu'un entrepreneur qui détient le monopole et qui n'a pas encore tout à fait exploité ce monopole, est capable de se rattraper sur un autre d'une partie de l'impôt sur le revenu qu'il a payé. Ces procédés sont pratiqués dans la vie de tous les jours des artistes célèbres, des avocats renommés et par d'autres personnes encore qui, et cela n'a aucun rapport nécessairement avec le montant de l'impôt payé par l'entrepreneur marginal, en certaine mesure se trouvent dans la possibilité d'augmenter leur traitement ou leurs honoraires et qui, sans aucun doute, s'y prêteront si l'on exigeait d'eux un impôt sur le revenu augmenté.

Ce qui a été dit ci-dessus par rapport aux entrepreneurs peut se présenter également dans certaines circonstances pour les ouvriers, par exemple si par une organisation solide ils réussissent à se rattraper d'une partie de l'impôt sur le salaire qu'ils ont à payer, sur les employeurs. Ici encore se manifestera la différence d'impôt à payer

[5]) Voir Timm, Möglichkeiten und Probleme konjunktur-orientierter Steuerpolitik (1936), page 91.

entre l'ouvrier célibataire et un ouvrier, père de famille avec beaucoup d'enfants. Cette dernière différence se montre en moindre degré pour les domestiques, celles-ci étant en général célibataires. Aussi peut-on constater les derniers temps aux Pays-Bas — parce que leur nombre est trop petit pour satisfaire à la demande de gens de maison et qu'elles détiennent donc pour ainsi dire le monopole — que les domestiques réussissent à faire payer l'impôt sur le salaire par l'employeur. Si un monopoleur a fixé les prix de ses produits ou de ses services à un niveau tel qu'ils lui fournissent le bénéfice ou le revenu maxima, il est exclu qu'il pourra transmettre l'impôt sur le revenu. En effet, lorsqu'il s'agit d'un monopole optimal, chaque augmentation de prix doit avoir pour conséquence un recul plus que proportionnel de la demande. Le bénéfice ou le revenu, base de l'impôt, diminuera donc forcément.

La transmission d'un impôt annuel sur le revenu ou des droits sur les successions ou les dons est encore beaucoup plus difficile, puisque les différences entre les individus en ce qui concerne les fortunes sont encore plus grandes que par rapport aux revenus.

En outre il faut faire remarquer que la chance de pouvoir transmettre sur d'autres un prélèvement sur le capital en une seule fois ou bien le prélèvement sur l'accroissement de fortune, est minime.

L'auteur constate — se basant sur ce qui précède — que les impôts directs ne sont transmissibles qu'en quelques cas seulement et que ces prélèvements n'ont donc pas l'inconvénient qu'ils entraînent — dans une économie libre comme dans une économie dirigée — une certaine hausse des prix.

### 5. *Conclusion*

De ce qui précède il résulte donc que les impôts indirects ont en effet pour conséquence qu'ils augmentent dans un certain pays le niveau des prix et que cela entraîne des inconvénients dans une économie plus ou moins dirigée si, en même temps, on s'y efforce de maintenir le niveau des salaires.

Quoi qu'il en soit, qu'on se garde d'en déduire que les impôts directs ont, de par leur nature, les mêmes conséquences que la création de monnaie. L'auteur attire l'attention sur quelques points litigieux.

Si le gouvernement en une certaine année sait couvrir partiellement les dépenses en créant de la monnaie et que dans le cours de l'année suivante les dépenses n'aient pas été réduites ou qu'on n'ait pas thésaurisé les revenus, il faudra alors procéder de nouveau à créer de la monnaie pour pouvoir obtenir les mêmes revenus. C'est donc une tout autre façon de procéder que pour les impôts. [6]) Nogaro reconnaît également cette différence.

---

[6]) Voir Schendstok, Enige economische grondslagen voor de belastingpolitiek thèse Rotterdam (1939), page 63.

Si l'augmentation du niveau général des prix (en argent) serait la seule conséquence, l'inflation ne présenterait pas un danger imminent. La difficulté est que le degré de résistance à l'augmentation des prix diffère essentiellement dans les différents secteurs des milieux industriels. Le cycle des augmentations des prix crée donc des différences et des disproportions toujours plus grandes entre les nombreux niveaux de prix existants qui sont fixés pour des groupes d'articles et de services différents. Ici il n'est pas question d'une répartition selon des directives fixées sciemment telles qu'on en a dans la législation fiscale; au contraire, en cas de création de monnaie les hausses se font d'une façon que personne ne peut prévoir et elles créent, selon l'expérience qu'on en a faite, les plus grandes injustices [7]).

Les expériences faites dans le passé nous enseignent encore que la hausse irrégulière de prix et de salaires qui est la conséquence d'une création d'argent, peut faire déclencher une perturbation dangereuse de la conjoncture.

Il est évident qu'une hausse éventuelle des prix comme conséquence d'une augmentation des impôts est — aussi sous ce rapport — d'une tout autre nature.

[7]) Voir e.a. Crowther, Paying for the War (1940), page 17.

# L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DU BUT DANS L'IMPÔT À DESTINATION SPÉCIALE

PAR DR J. A. MONOD DE FROIDEVILLE

Dans le domaine financier le phénomène de l'impôt à destination spéciale èst de ceux qui ont été le plus mal étudiés. Cependant, ce phénomène prend une grande importance, car il met en laisse les modes de taxation et la structure du budget. Pour le moment nous nous abstenons d'étudier ces aspects du problème et ne voulons ici qu'en rechercher les aspects théoriques et déterminés notamment les buts de ces prélèvements.

Afin d'y parvenir, examinons tout d'abord l'histoire de ce phénomène dans quelques pays de l'Europe occidentale.

L'impôt à destination spéciale est déjà très vieux. En France, la méthode des assignations eut pour but, à l'origine, de s'opposer à la création d'impôts excessifs et permanents. Lorsque les revenus du domaine royal ne suffirent plus à l'entretien des armées, les Etats généraux furent sollicités de voter des subsides; l'usage s'établit de réserver le montant de l'impôt consenti aux dépenses nécessités *pour le fait des guerres*. Défense était faite au roi, à la reine et à tous les officiers de la Couronne, de détourner les subsides de cette destination. L'ordonnance du 28 décembre 1355 décida même que l'aide serait levée par les agents des Etats, comptée, employée et distribuée par eux (art. 29) et que si, sur les sommes payées pour la guerre, *il y avoit aucun reste ou résidu, il seroit tourné et converty au proffit et nécessités des pays où il avoit été perçu* [1]).

Dans la suite, les assignations furent considérées comme un moyen d'empêcher le gaspillage des fonds provenant de l'impôt. En effet, „il n'y avait qu'un moyen de soustraire à cette éventualité la dotation des services publics, c'était de considérer la dépense de ces services comme une charge inhérente au recouvrement des revenus, grevant le produit de l'impôt à la manière de frais de gestion, et, dès lors, devant être acquittée, par voie de retenue sur la recette brute, dans les divers bureaux de la ferme, de la régie et des recettes générales des finances.

[1]) Georges Picot, Histoire des Etats généraux, t. I, p. 144 et s.

Par l'effet de cette combinaison, une notable partie des dépenses publiques échappait à la sphère d'action du service central du Trésor et se soldait directement à la caisse des trésoriers locaux et régionaux des généralités." [2])

De grande importance comme moyen de financement spécial a été également l'impôt foncier dans le système du ministre physiocrate Turgot. Sous son gouvernement les routes étaient construites par des corvées. Cependant, dans son „Edit du Roi qui supprime les corvées et ordonne la confection des grandes routes à prix d'argent" du mois de février 1776, Louis XVI prenait en considération que prendre le temps d'un ouvrier, même s'il en doit être payé, équivalait à imposer ce dernier. Lui prendre son temps sans le rémunérer, équivalait, dans l'esprit du Roi, à une double imposition. D'après l'édit précité, cette double imposition qui pesait sur la partie de la population la plus pauvre, entraînait pour les tributaires un tort excessif, tandis que les propriétaires du sol n'avaient qu'à cueillir les fruits de la construction des routes.

Le roi, estimant que les propriétaires du sol, seuls intéressés à la création d'un bon système routier doivent être aussi seuls imposables, ordonna, dans l'édit, la révision du système appliqué jusqu'ici pour la construction des grandes routes. „Dans cet esprit", peut-on lire dans le document, „nous n'avons pas voulu que cette contribution pût jamais être regardée comme une imposition ordinaire et fixe pour sa quotité, ni qu'elle pût être versée en notre trésor royal." Et, plus loin, on lit dans l'acte royal: „Nous avons cru nécessaire de régler, par le présent édit, la comptabilité des deniers provenant de cette contribution, tant en nos Chambres des Comptes qu'en nos Bureaux des Finances, et d'intéresser la fidélité que ces tribunaux nous doivent, à ne jamais passer aucun emploi de ces fonds, étranger à l'objet auquel nous les destinons." [3])

Dans l'histoire financière plus récente de la France nous constatons que divers buts spéciaux ont été assignés à l'impôt. Dès les premières années de la Révolution, apparaissent les centimes additionnels. C'est surtout dans les finances départementales et locales que l'on trouve des exemples d'impôts à destination spéciale. Ces ressources ont une spécialisation plus ou moins rigoureuse; si certaines d'entre elles ne peuvent en aucun cas être détournées de leur affectation, d'autres au contraire peuvent être employées à l'ensemble des services départementaux lorsque le conseil général a pourvu, sur les ressources générales du département, aux dépenses auxquelles ces recettes étaient destinées. [4])

[2]) Besson, Le Contrôle des budgets en France et à l'Etranger, p. 200.

[3]) Oeuvres de Turgot, par Eugène Daire, Tome Second, p. 287 e. s.

[4]) Marcel Raillard, Etude sur les Affectations de Recettes dans les Finances locales et spéciales françaises, p. 36.

Les buts, auxquels ont été affectées les recettes des impôts sont très variés et parfois de caractère curieux. La loi du 20 messidor an III ayant obligé les communes à avoir au moins un garde-champêtre, le décret du 23 fructidor an XIII (art. Ier) leur donna les moyens de pourvoir au salaire des gardes; voulant assurer „pour chaque année, d'une manière régulière et certaine, l'existence de ces fonctionnaires municipaux", le législateur décida qu'en cas d'insuffisance des revenus communaux, *et lorsque les habitants ne consentiraient point à pourvoir au traitement par une souscription volontaire*, la dépense serait répartie entre les propriétaires ou exploitants de fonds non enclos au centime le franc de la contribution foncière de chacun d'eux.

La loi du 21 avril 1832 (art. 16) fit porter l'imposition sur les quatre contributions directes. [5])

Hormis cet emploi d'une affectation spéciale de recettes quelque peu extraordinaire, on trouve dans la législation fiscale française des assignations pour les buts suivants: confection de chemins vicinaux, secours aux familles nécessiteuses de la réserve et de l'armée territoriale, l'assistance médicale.

De tous les exemples mentionnés ci-devant il ressort que le but des impôts à destination spéciale est, généralement, de payer les charges proprement dites de l'administration. Evidemment une différence s'accuse entre l'impôt à destination spéciale et l'impôt général; c'est que l'impôt à destination spéciale sert à financer un besoin spécial d'un groupe, défini spécialement par la loi; il grève ce groupe et rien que ce groupe. Par contre, l'impôt général sert à financer les besoins de tous les groupes qui sont rassemblés dans l'Etat; grève en principe tous les habitants de cet Etat sans distinction.

Les Anglais, eux aussi, en des temps reculés, ont connu l'impôt à destination spéciale. Cette institution est fortement développée en Grande Bretagne; le fait s'explique si l'on considère la répartition des buts financiers originaux entre les nombreuses administrations locales spéciales. C'est donc avec raison qu'Adolph Wagner fait observer que le système de l'imposition locale britannique se caractérise comme un système de „Zwecksteuern" pour des destinations spéciales, prescrites ou tolérées par la loi. [6]) A un autre endroit de son oeuvre magistrale, il écrit que les impôts locaux en Angleterre ne sont pas comme le plus souvent sur le continent et en principe les impôts de l'Etat britannique, des impôts généraux destinés à couvrir des dépenses locales, mais qu'ils sont assignés à des buts concrets et spéciaux et que, dès lors, ils sont des

[5]) Op. cit. p. 85.

[6]) A. Wagner, Finanzwissenschaft, Ergänzungsheft, Spezielle Steuerlehre, Die britische und französische Besteuerung in ihrer neuesten Entwicklungsgestaltung, p. 43.

impôts à affectation spéciale, au sens du système fiscal de l'Etat fiscal patrimonial. [7])

Le plus souvent les prélèvements sont faits sous forme de „rates", sorte de cotisation personnelle. La base de ce „rating system" est la loi de 1601, le „Poor Relief Act", mieux connue sous le nom de „Poor Law". Cette loi comporte un système curieux d'aide publique, aux nécessiteux. Or le „poor rate" est d'après son origine le „rate", transférée par les autorités locales qui ont le droit de lever des „rates", au „Board of Guardians of the Poor", ayant pour mission de couvrir des dépenses à destinations spéciales, comme par exemple l'entretien des pauvres, la vaccination, l'inscription sur des régistres des nouveaux-nés et des morts, la protection des enfants.

Dans l'objet de l'impôt entrent en considération des éléments spécialement mentionnés dans le „Poor Relief Act", tels que les terres, les bâtiments, les mines de charbon; comme aussi les objets qui tombent dans la catégorie „lands and houses". Le principe de la loi veut que soient imposables, ceux qui détiennent la chose, l'„occupier".

Si le „poor rate" était un moyen de financement pour le „Board of Guardians", il était levé aussi en faveur du conseil comtal et était appelé alors „county rate". L'étude de l'histoire de l'impôt comtal permet d'éclairer la complexité que, souvent, les „rates" présentent.

La première loi indiquant les buts pour lesquels on levait encore des „rates" jusqu'à la Loi de Réformation de 1834, date encore de la vingt-deuxième année du règne de Henri VIII. Dès cette année, on ajouta continuellement de nouveaux buts aux anciens. „Ainsi", on lit dans le „Report on Local Taxation" de 1849: „dans une certaine année il n'y avait pas moins que sept rates pour sept buts séparés à lever à part dans les cinquante-quatre comtés de la Grande Bretagne et les Galles". [8]) Pour donner des exemples de ce qu'étaient ces buts, mentionnons la construction et l'entretien des maisons de correction pour des vagabonds; la correction des prisonniers dans le „Kings Bench" et „Marshallsea".

Ainsi qu'il ressort de cette courte énumération on voit que, dès les temps reculés se manifeste en Angleterre une spécialisation très développée dans les systèmes d'imposition.

Tous les „rates" susmentionnés furent consolidés en 1739 par une loi qui „authorises one general county rate to be paid by each Parish or Township in one whole sum, to be taken out of the Poor Rate or levied in the district in like manner as the Poor Rate". Pourtant cette fusion pouvait n'être qu'une base, sur laquelle une série nouvelle et étendue de suppléments fut levée; bien que tous les buts étaient énumérés dans la

---

[7]) A. Wagner, Finanzwissenschaft, Band III, Spezielle Steuerlehre, Die britische Besteuerung im 19. Jahrhundert und bis zur Gegenwart, pag. 205.

[8]) Hansard, Vol. XXI, pag. 1350 cité dans Watson Grice, National and Local Finance, p. 15.

loi de 1739, on y ajouta dans le cours des temps quarante ou cinquante buts nouveaux. Il est curieux de constater que, dans ces buts, on a encore renforcé le caractère de spécialisation des impôts locaux en Angleterre. C'est ainsi qu'à côté du „Militia Rate" de 1802, destiné à faire enterrer normalement les corps surgit un „rate" destiné spécialement à faire enterrer les corps trouvés sur les plages.

Il serait inopportun d'entrer plus loin ici dans les recherches sur l'intéressant sujet de l'imposition communale et locale en Grande Bretagne, mais, déjà, cette brève et globale orientation met en lumière, combien grande était, et est même encore de nos jours, la signification de l'impôt à destination spéciale dans ce pays. On ne peut que remarquer encore que cet impôt a été mené, dans ce pays, à peu près jusqu'à l'absurde, si cette limite n'a pas été dépassée!

Aux Pays-Bas l'impôt à destination spéciale a été introduit en 1915 par le Ministre des Finances Treub, dans son projet magistral de loi pour la réforme du système fiscal. Bien que ses propositions n'aient pas été acceptées par le parlement, il lui reste la mérite d'avoir attiré l'attention sur cette modalité extraordinaire qu'est l'impôt à destination spéciale.

Treub partait de la thèse, suivant laquelle, si certains impôts sont levés pour couvrir des dépenses d'Etat à destinations spéciales, il est toujours rationnel de se demander quels sont les groupes d'habitants qui y ont le plus grand intérêt. Il proposait un impôt comme quote-part des coûts de la marine de guerre, spécialement en tant que celle-ci servait à la défense des Indes néerlandaises. L'impôt était établi comme prélèvement combiné sur le revenu et sur la fortune.

C'était là un impôt quelque peu singulier, qui se fondait sur un intérêt fictif plus que réel. On lit dans l'exposé de motifs, que la défense des colonies intéresse principalement les propriétaires de grandes fortunes et ceux qui jouissent de grands revenus, tandis que cette défense est indifférente aux propriétaires du sol — bien qu'ils soient redevables de leurs propriétés aux bénéfices qu'ils tiraient des colonies.

Il y avait encore dans le projet-loi de Treub un prélèvement sous forme de centimes additionnels à l'impôt sur le revenu et sur la fortune, comme quote-part aux dépenses de la défense nationale. Ce prélèvement était imposé aux citoyens qui ne faisaient pas partie des forces navales ou terrestres. En fait, cet impôt plaçait le Néerlandais dans l'alternative d'être imposé ou d'être soldat, le service militaire n'étant pas encore obligatoire à cette époque dans notre pays.

D'autre part le Ministre avait prévu un impôt comme contribution au service d'une rente viagère pour les vieux, sous forme d'un pour cent sur le revenu, fixé d'après la loi sur le revenu de 1914.

Il faut encore mentionner le projet de loi relatif à l'imposition des

billets de chemins de fer. Les taux en étaient plus élevés proportionnellement pour les classes supérieures et variaient de 3 jusqu'à 15 %. Les recettes de cet impôt auraient été employées pour l'amortissement du capital que l'Etat devait payer aux actionnaires des chemins de fer, après leur expropriation par l'Etat.

Ce n'est pas ici le lieu de critiquer minutieusement les projets de loi du Ministre Treub. Il suffit de constater, que, bien que ses projets soient de caractère extraordinaire et peut-être même singulier, les idées qui en constituent la base, ne manquent pas d'originalité.

Hormis les impôts à destination spéciale susmentionnés, on connaissait encore l'impôt routier, impôt spécialement prélevé en ce temps-là pour financer la construction des grandes routes et exigé exclusivement de ceux, qui avaient un intérêt particulier à la construction de ces routes, c'est-à-dire les automobilistes, les moto-cyclistes, les cyclistes, etc. Plus tard, l'impôt routier étant devenu impôt sur la circulation, on a constaté à la Chambre des Députés que le caractère de l'impôt avait été modifié dans son essence.

C'est par des formules analogues à l'impôt routier qu'on a financé la plupart des ponts sur nos grands fleuves, en augmentant cette fois-ci le prix de l'essence de quelques centimes. Malheureusement cette hausse de prix atteignait aussi ceux qui n'utilisent pas les ponts, notamment les bateliers. On en peut tirer la conclusion, qu'il est bien difficile de se conformer à l'adage, d'apparence si simple, formulé par le ministre Treub, et suivant lequel il fau trouver les véritables intéressés.

Typiquement néerlandais est l'impôt à destination spéciale, prélevé par les communautés d'eau, les „waterschappen". Menacés par le même danger, les habitants du même „polder" se sont rassemblés dans des communautés de défense contre l'eau. Ces communautés exercent le pouvoir public en ce qui concerne toute défense contre l'eau. Or, une faculté très importante de ce pouvoir, réside dans le pouvoir de prélever des impôts sur les habitants du „polder" pour la construction ou la réparation des digues, etc.

On trouve peut-être là la forme la plus parfaite d'impôt à destination spéciale, dans le genre que nous décrivons en ce moment: un impôt, uniquement prélevé sur les habitants particulièrement intéressés, et dont le revenu n'est employé qu'au but strictement assigné par les intéressés.

Le moment est venu, nous semble-t-il, de formuler quelques conclusions à l'égard des impôts à destination spéciale dans les pays dont nous avons parlé jusqu'ici. Premièrement, il s'agit là d'un impôt comme moyen de financement public. Deuxièmement, le produit de cet impôt ne sert pas à un but général du ressort de l'Etat, mais à une destination spéciale désignée par les intéressés. Troisièmement, dans ses formes les

plus parfaites, l'impôt ne grève que les intéressés réels; dans les formes moins parfaites il y a toujours une forte tendance de faire coïncider le but de l'impôt avec l'intéressé qui doit payer la dépense pour laquelle l'impôt a été prélevé.

Il était nécessaire de formuler les principes fondamentaux de l'impôt à destination spéciale dans les pays traités jusqu'ici, car, dans le pays dont nous allons parler maintenant, l'Allemagne, les traits essentiels de l'impôt à destination spéciale, sont totalement différents. Et à cause de la grande diversité qu'affecte cet impôt dans ce pays, il faut nous y arrêter plus longuement.

Dans le vieux temps, les impôts à destination spéciale en Allemagne avaient les mêmes caractères que nous venons de décrire dans les autres pays: ils étaient également des moyens de financement public, et prélevés dans les cas où il existait un intérêt spécial, pour un groupe déterminé, ne se confondant pas avec l'intérêt du peuple dans son entité.

Nous nous abstenons ici des nuances, de sorte que nous comptons les „Römermonate" — un impôt dont le produit servait à contribuer aux coûts de la guerre contre l'ennemi Romain — dans les impôts à destination spéciale dans le sens indiqué plus haut. L'impôt dit „Hussites et Turcs" rappelle également un prélèvement, qui d'abord était destiné à des buts militaires spéciaux; cependant il dégénera plus tard en un impôt destiné à payer les dépenses, qui ne pouvaient été couvertes d'aucune autre façon.

Mais la loi sur les banques de circulation de 1875 présenta un autre aspect. Dans son § 9 elle contingentait, pour toutes les banques de circulation existantes à cette époque-là, les billets de banque à émettre, en imposant de 5 % l'excédent de la somme prévue. [9])

On voit, qu'ici est entré en compte un élément nouveau dans l'impôt à destination spéciale. Ce n'est maintenant plus un financement qui est le but de l'impôt indiqué; le but en est plutôt de restreindre la quantité de billets de banque à une limite prescrite.

Ce but pourrait être atteint également par d'autres mesures, mais on a préféré l'imposition, bien qu'il soit clair comme le jour, que mieux la restriction est bien observée, moindre est le produit de l'impôt. Mais comme la restriction ne peut jamais être absolue, il reste toujours un produit. D'ailleurs le contingentement par voie d'imposition a l'avantage de ne pas être si rigide que le système de défenses formelles.

Quoi qu'il en soit, avec la loi sur les banques de circulation, le but de l'impôt est d'intervenir dans les relations économiques qui existent dans le pays et non plus de financer.

---

[9]) Von Schanz, article „Notenbanken" dans le „Wörterbuch der Volkswirtschaft", tome II, p. 1040.

Il nous faut encore indiquer la „Wertzuwachssteuer"; c'est un impôt qui atteignit son développement complet dans les dernières décades du 19e siècle. Les Allemands l'ont introduit à titre d'essai d'abord dans leur colonie Kiautsjau. D'après un décrèt promulgué là-bas en 1898, le profit des transactions de terres cédées par le gouvernement était imposé de $33^1/_3$ %.

Lorsqu'en 1894 on a voulu introduire cet impôt en Allemagne même, dans la ville de Francfort, cet essai n'eut pas de succès. Pourtant une seconde tentative réussit et en 1904 la première „Wertzuwachssteuer" locale était établie.

Une fois mise en place la „Wertzuwachssteuer", celle-ci jouit d'une telle faveur que, en mars 1910, 457 gouvernements locaux et ruraux en même temps que 13 „Landkreise" prussiens avaient introduit un impôt sur l'accroissement de la fortune.

La „Wertzuwachssteuer", qui trouve son origine dans le mouvement pour la réformation des terres, du „Bodenreform", peut être considéré comme le premier impôt ayant pour but d'intervenir dans les relations de propriétés existantes. Cet impôt tendait à supprimer, par la voie de l'imposition, la rente foncière non acquise par le travail. [10])

Parmi les impôts expressément à destination spéciale, il faut citer l'impôt sur les bazars. Il s'agissait là d'un impôt important surtout au temps de la première guerre mondiale.

La destination spéciale de cet impôt, prélevé le plus souvent sous forme de suppléments spéciaux différents, par exemple de l'incidence de l'impôt sur les entreprises, était de protéger le commerce de détail contre la concurrence, de plus en plus néfaste, des grands magasins. [11])

Très intéressant comme phénomène dans le domaine de l'impôt à destination spéciale est l'impôt sur les bâtiments, qui depuis 1924 était prélevé dans tous les pays de l'Allemagne sous des noms différents. Le but de cet impôt était, d'après Bräuer, d'éliminer l'énorme accroissement de valeur des bâtiments, qui devait se produire à cause de la stabilisation de la monnaie allemande et de la levée des mesures de contrainte multiples sur la construction des maisons. [12])

On était bien conscient que les accroissements de valeur se manifesteraient différemment chez les divers groupes de propriétaires; qu'il s'agissait d'une part exclusivement de rattraper les pertes causées par l'inflation d'après guerre, chez les anciens propriétaires, ce qui s'effectuerait d'abord graduellement et ensuite, à un certain degré, automati-

---

[10]) Karl Bräuer, article „Wertzuwachssteuer" („Grundstückgewinn") dans le „Handwörterbuch der Staatswissenschaften", tome VIII, p. 1018.

[11]) A. Lampe, article „Warenhaussteuer" dans le „Wörterbuch der Volkswirtschaft", tome III, p. 944 e. s.

[12]) Karl Bräuer, article „Wohnungluxussteuer" dans le „Wörterbuch der Volkswirtschaft", tome III, p. 1068 e. s.

quement; tandis que, d'autre part, pour ceux qui avaient acheté des biens immeubles au temps de l'inflation, l'enrichissement occasionné par la plus-value des terres signifiait un accroissement de fortune non gagnée, de sorte que ce dernier accroissement avait un caractère totalement différent.

On n'a pas toujours su reconnaître ce caractère différent; la „Hauszinssteuer" par exemple essayait simplement d'atteindre l'accroissement de la faculté contributive, causé par la plus-value, au moyen d'un prélèvement d'un impôt spécial sur les loyers, qui dépassaient les taux du temps de paix.

L'idée de frapper fortement les célibataires a été mise en application dans les états allemands avant la première guerre mondiale. Ainsi déjà en 1911 on connaissait dans le petit pays Reuss un impôt exclusivement prélevé sur les célibataires, dont le revenu dépassait 3000 Reichsmark. En fixant ce minimum, on avait été guidé par l'idée qu'avec les revenus plus faibles que 3000 R.M., le célibataire, économiquement parlant, n'est pas souvent dans un état plus favorable qu'un ménage sans enfants, la femme le plus souvent y gagnant son pain également. [13]) Il est évident qu'ici on a eu deux idées: 1. favoriser les mariages; 2. égaliser les conditions économiques dans la même classe de revenus.

Un impôt très curieux est la „Reichsfluchtsteuer". La „Steuernotverordnung" de décembre 1931 indiquait comme sujets de l'impôt les „Reichsangehörigen" (à l'exclusion des étrangers) à domicile fixe en Allemagne. Les contribuables devaient l'impôt dès le moment où ils abandonnaient leur domicile en Allemagne à compter du 31 mars 1931.

Le tarif étant de 25 % de la fortune, dépassant en 1928 les 200.000 R.M., cet impôt avait pour but d'éviter l'évasion des capitaux. [14])

Pour compléter l'image théorique (évidemment sans prétention ni ambition d'avoir épuisé l'étude du sujet) de l'impôt à destination spéciale en Allemagne il nous faut encore traiter de quelques autres impôts spéciaux. Et tout d'abord la „Wehrbeitrag" de 1913, impôt prélevé afin de financer les charges excessivement hautes de la préparation de la première guerre mondiale.

Etant donné que le gouvernement du Reich renonçait pour ce but à recourir à l'emprunt et que la somme inouïe à cette époque ne pouvait pas être produite par des moyens ordinaires, c'était pour le gouvernement le seul moyen pour se procurer le montant supplémentaire de 898 millions de Reichsmark.

La „Wehrbeitrag" avait été levé à grand éclat, rappel fait à la commémoration du centenaire de la fondation du Reich, affirmations

[13]) A. Lampe, article „Ledigensteuer" dans le „Wörterbuch der Volkswirtschaft", tome II, p. 817.

[14]) A. Lampe, article „Reichsfluchtsteuer" dans le „Wörterbuch der Volkswirtschaft", tome III, p. 17/19).

grandiloquentes que seule une force militaire puissante pouvait garantir une paix honorable à l'Allemagne. — Ce sont là des airs qui ne nous sont que trop connus !

Il nous faut remarquer en passant que cet impôt recevait une signification beaucoup plus grande que son but, à l'origine, ne le faisait prévoir. C'était par cet impôt qu'il était possible d'atteindre la fortune en Allemagne. Jusqu'ici les Etats particuliers avaient soigneusement fermé l'accès de ce domaine au législateur fiscal; et bien que la loi, ordonnant l'établissement d'une „Wehrbeitrag" ait évité l'indication „prélèvement sur la fortune", le but réel en était de faire céder au Reich une partie proportionnelle des fortunes. Ce prélèvement sur la fortune a été complété par un impôt qui frappait ceux qui, ne possédant pas de fortune, jouissaient pourtant d'un revenu important. [15])

Il nous faut encore indiquer la „Wohnungluxussteuer"; c'est là une mesure qui date des années qui ont suivi la première guerre mondiale. Cet impôt avait deux buts: en même temps qu'il devait combattre le luxe des habitations, il devait fournir les ressources pour la construction de nouveaux immeubles. Etabli pour faire face à la situation du marché des immeubles, rendue critique par les effets de la guerre et de l'inflation, c'est cette dernière qui, faute de produit, en entraîna la disparition en 1924.

En résumé et dernière analyse, on voit que l'impôt à destination spéciale, en tant que moyen de financement public, est également pratiqué en Allemagne sous la forme de „Wehrbeitrag".

Toutefois la „Wohnungluxussteuer" présente un autre aspect, puisqu'elle est à la fois un moyen de financement et une mesure destinée à combattre le luxe d'habitation. De même nature est l'impôt sur les célibataires qui d'une part force indirectement les gens à se marier, d'autre part coopère au nivellement des conditions de vie. Ce dernier aspect apparaît aussi sur le plan social, dans l'impôt sur les grands magasins. La „Wertzuwachssteuer" elle-même appartient à cette catégorie, puisqu'elle procède à la juste distribution du produit national.

Il en est de même de la „Gebäudesteuer", impôt sur les bâtiments, qui tendait à absorber les profits non gagnés par le travail, par suite de la stabilisation de la monnaie allemande; cet impôt était inspiré par l'idée de justice.

Enfin nous avons affaire à des impôts qui n'ont plus le sens égalitaire dont nous venons de parler. La loi sur les banques par exemple fixe un maximum de la circulation des billets. Et ce serait une absurdité de prétendre que, dans ce cas, l'Etat a été inspiré par le souci de la

---

[15]) F. K. Mann, article „Wehrbeitrag" dans le „Handwörterbuch der Staatswissenschaften", tome VIII, p. 951 e. s.

justice. Seul le bien économique du peuple prévaut ici et l'Etat dirige, au moyen de l'impôt, les forces économiques.

De même caractère était la „Reichsfluchtsteuer" qui n'avait d'autre but que d'éviter l'évasion des capitaux.

Les recherches historiques faites jusqu'ici, nous permettent de formuler certaines règles de caractère théorique. Tout d'abord il convient de constater que tous les problèmes dont nous traitons, portent, de tout leur poids, sur des prélèvements dont le but n'est pas de financer les besoins de l'Etat ou de ses administrations (provinces, communes) considérés dans leur entité.

Les impôts que nous avons en vue, se placent donc *en dehors* des impôts destinés à financer un intérêt général d'une communauté, et que nous pourrions qualifier d'„*impôts financiers*".

Puisque les impôts que nous avons décrits plus haut visent des objets différents de ceux de l'impôt ordinaire, mieux vaudrait les englober sous le vocable d'„*impôts à destination spéciale*". Il s'agit ici toujours d'intérêts spéciaux, au profit desquels un impôt spécial est prélevé, soit par l'Etat ou ses administrations, soit par une communauté spéciale, revêtue du pouvoir de prélèvement, comme, par exemple, les communautés d'eau (waterschappen) aux Pays-Bas.

Cependant cette considération n'est pas suffisante pour conclure. Reprenons par exemple la protection des petits magasins, telle que comme nous l'avons décrite en Allemagne.

En premier lieu l'Etat pouvait venir au secours des petits magasins en encourageant leur association avec d'autres petits magasins et en leur accordant certains avantages, dont les coûts devraient être payés par leur association. Ainsi serait née une communauté d'intérêts spéciaux, du modèle des communautés d'eau aux Pays-Bas.

L'Etat pouvait encore aider les petits magasins en prélevant un impôt sur les grands magasins qui aurait rendu à ces derniers l'existence plus dure. Dans ce cas-là, il est évident que c'est le petit magasin qui a un intérêt spécial, puisque la concurrence qui le ruinait se trouve affaiblie. Pourtant ce n'est pas le petit magasin qui paye cet impôt dont il tirera profit, mais son adversaire. Donc dans le sens de la définition que nous venons de donner, il ne s'agit là pas d'un impôt à destination spéciale; on a affaire à une forme d'imposition, dans laquelle l'impôt sert à punir un certain acte, non désiré par le gouvernement.

On serait même en droit, dans ce cas, d'estimer déplacé le mot „impôt" avec ces prescriptions qui menacent d'amende certaines actions, n'était ce que l'amende est perçue sous forme d'un impôt, d'après la technique d'usage en matière d'imposition. Si donc pour caractériser la notion nouvelle, il est indispensable d'employer le mot „impôt", il est pourtant nécessaire de qualifier ce mot plus exactement:

voilà pourquoi nous nous tenons, dans ce cas, au vocable „impôt à destination spéciale".

L'Etat pouvait encore aider le petit magasin en le favorisant au moyen d'une subvention tirée de la caisse publique. Cette subvention aurait dû être couverte par l'impôt financier normal, ou financée par un impôt à destination spéciale.

En résumé, nous constatons, que, pour atteindre un même but, il y a quatre moyens fiscaux:

1. aider le petit magasin, en stimulant son association avec d'autres petits magasins et en leur donnant le droit d'imposition (communauté d'intérêts spéciaux),
2. frapper le grand magasin d'un impôt special,
3. aider le petit magasin par une subvention puisée dans la caisse générale,
4. aider le petit magasin par une subvention obtenue par voie de prélèvement d'un impôt spécial.

Etudiant ces possibilités de plus près, il est évident que

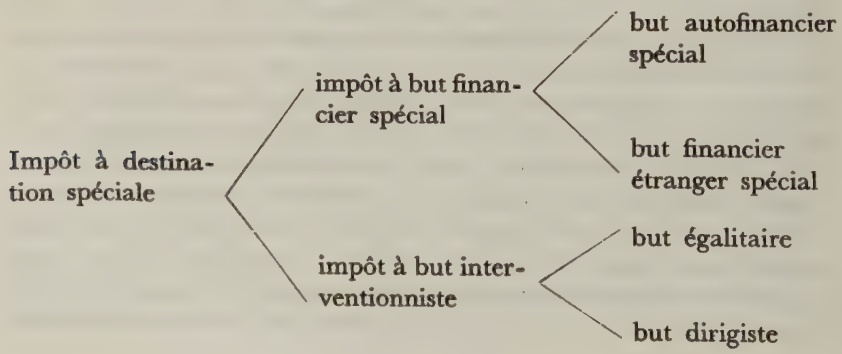
*a*. il y a l'auto-financement spécial (sub 1),

*b*. il y a le financement étranger (sub 3 et 4),

*c*. il y a enfin l'amende d'un impôt spécial (sub 2).

Au surplus il est clair, que le moyen sub 3, ayant comme sujet l'impôt normal n'a au fond qu'un rapport très éloigné avec l'impôt à destination spéciale. Enfin les moyens mentionnés sous *a* et *b* appartiennent à la même catégorie, étant tous les deux des moyens de financement. De toutes ces considérations il découle, que le but visé pouvait être atteint, ou bien par un impôt à but financier, ou bien par un impôt à but spécial.

En généralisant les règles, que nous a permis de mettre en lumière l'exemple choisi, nous distinguons l'impôt à destination spèciale en: impôt à but financier spécial et impôt à but interventionniste. Ces deux types de base se décomposent, à savoir l'impôt à but financier spécial en but auto-financier spécial et but financier étranger spécial et l'impôt à but interventionniste de son côté en but égalitaire et but dirigiste. Nous arrivons donc au schéma suivant:



Bien que l'impôt à but financier spécial doive couvrir les dépenses faites pour certains objectifs, toujours précisés, il se range pourtant dans la catégorie de moyens de financement, et de ce fait il se prête à toutes les règles des moyens ordinaires de financement. Toujours est-il que l'auto-financement spécial peut donner lieu à une formation d'un fonds spécial, provenant d'impôts à destination spéciale, mais nous nous abstenons de traiter ici les détails de cette forme de financement.

Si M. Laufenburger est d'avis, que l'impôt à but social commande dans beaucoup de cas l'affectation et le condamne pour cette raison, c'est l'impôt à destination spéciale du type financier qu'il a en vue. [16])

Plus intéressants sont les impôts à destination spéciale du genre interventionniste. Car si l'on a pris l'habitude de dire, de nos jours, que l'impôt est devenu interventionniste, c'est une façon impropre de dire que l'impôt à destination spéciale est devenu plus général.

A quel point peut-on parler ici d'une technique nouvelle, donc d'une réalisation nouvelle d'un ancien principe, comme certains auteurs modernes nous veulent le faire croire? [17]) La réponse à cette question dépendra de la signification qu'on veut attacher à la notion de la technique.

On peut donner à cette notion, à tort, une interprétation tellement étendue, que sa signification en est parfaitement détournée. C'est que la sculpture, par exemple, est tout à fait autre chose que la photographie, même si les deux reproduisent la même réalité; et on abuse du mot, si l'on parle d'un changement de technique quand on échange le ciseau et le marteau contre l'appareil photographique. C'est donc que l'existence essentielle d'une branche de l'art est déterminée par l'emploi de certains moyens, qu'on appelle, en généralisant, la technique. Il est vrai que, dans certaines limites, la technique peut être variée, sans que la branche de l'art soit changée, ce qui se produit pour le dessin, qui reste le dessin quel que soit l'outil employé (le crayon, le fusain, l'encre) à condition pourtant, que le moyen d'expression soit un moyen de dessin. Mais dès qu'on choisit un moyen d'expression étranger au dessin (la couleur par exemple) l'objet de l'art change.

Et il en est de même de la science et de ses parties: toute technique, appliquée traditionnellement, évoque les associations d'idées qui appartiennent à la science de profession et même à chaque notion de cette science.

En „science des finances publiques" l'impôt est toujours un pré-

[16]) H. Laufenburger, Précis d'Economie et de Législation financières, Revenu, Capital et Impôt, p. 277 e. s.

[17]) Maurice Duverger, L'Evolution de la Notion de Finances Publiques, dans „Revue de Science et de Législation financières", tome XXXVIII, no. 4, p. 435 e. s.

lèvement servant à couvrir les dépenses générales du gouvernement. Dès qu'on perçoit des redevances à titre de sanction pénale, la notion générale de „impôt" se trouve transgressée.

Or, pour l'impôt à destination spéciale, il importe de faire la distinction. Comme il appert de notre exposé, l'impôt à destination spéciale peut aussi être prélevé comme moyen de financement pour couvrir les dépenses publiques. Alors il est permis de parler d'un changement de technique, si l'on recourt, dans un cas spécial, à l'application de l'impôt à destination spéciale, au lieu de l'impôt général. Il ne s'agit là que de substituer les intérêts communs de tout le pays aux intérêts de groupes, sans que l'essentiel de la notion de „impôt" subisse le moindre changement. Ici en effet il y a l'application d'une autre technique.

Mais cela va décidément trop loin de parler encore de changement de technique, quand le gouvernement émet des prescriptions où l'on ne retrouve rien, ou presque rien, de la notion fondamentale.

Nous venons de dire plus haut qu'on s'exprime incorrectement si l'on dit que *les* (ce sont donc tous les) impôts sont devenus interventionnistes. C'est que, s'il en était ainsi, la notion du budget serait très compromise, pour deux raisons: l'intervention pouvant se faire sous forme de réductions fiscales pour encourager les adhésions à une nouvelle action de l'Etat ou sous forme d'amendes pour décourager ceux qui en seraient adversaires; dans les deux cas, l'intervention ayant atteint son but, l'Etat abandonne ces moyens.

Même si le produit n'était pas réduit à néant, faute d'une efficacité réelle de l'intervention, les revenus de l'Etat seraient dépendants de facteurs sur lesquels il n'aurait aucune influence. Car l'Etat peut bien susciter les conditions les plus favorables pour que l'intervention projetée réussisse, mais il n'est nullement dans son pouvoir de contrôler les réactions du public. Si par exemple l'Etat veut favoriser une industrie quelconque, il peut réduire certain taux de l'imposition. La dite industrie réagira-t-elle? Voilà ce qui dépend de beaucoup d'autres facteurs, dont les perspectives conjoncturelles prendront sans doute une place importante.

De ce que nous venons de dire, il résulte primo, que seuls *certains* impôts se prêtent à l'intervention fiscale; ce sont là les impôts à destination spéciale du type interventionniste. Secundo, le succès attendu des impôts interventionnistes n'est possible qu'à condition que l'Etat s'assure d'abord les revenus exigés par le budget, au moyen d'impôts solides du type financier.

C'est pour cause, que, dans la plupart des pays civilisés où l'intervention fiscale a pris une grande envergure, l'impôt sur le revenu s'est développé de „rich man's tax" en „people's tax"; que dans l'Allemagne d'avant guerre, où la redistribution de revenus au moyen de l'imposition avait fait de grands progrès, deux tiers du revenu national étaient

englobés dans l'impôt sur le revenu, comme le constate M. Neumark. [18])

Mais, demandera-t-on, n'est-ce pas justement dans l'impôt sur le revenu qu'on a prévu des abattements pour charge de famille et toutes ces autres réductions qui ont pour but de rendre justice à l'état personnel du contribuable. Evidemment sûr, mais, pourtant, l'impôt sur le revenu n'en est pas moins un impôt du type financier pur et simple. Seulement il faut se rendre compte qu'on a greffé cet impôt financier avec un impôt à destination spéciale du genre égalitaire.

Si l'on fait la comparaison entre l'impôt à destination spéciale du type égalitaire et du type dirigiste, on constate une grande ressemblance en ce qui concerne les moyens selon lesquels ils opèrent. Que le gouvernement veuille favoriser une industrie ou qu'il veuille prendre en considération que le fardeau d'une famille nombreuse est plus élevé que celui d'une petite famille, il recourt à des primes.

A première vue, il semble en être autrement, si dans un pays où l'industrie est arriérée dans son ensemble, le gouvernement veut stimuler celle-ci en se servant des droits de douane; au fond il ne s'agit ici que d'une prime, réservée à l'industrie dans son entité.

Ces primes forment entre l'impôt à destination spéciale du type égalitaire et du type dirigiste un rapport tellement étroit, que, certaines limites transgressées, elles modifient le genre de l'impôt.

Prenons comme exemple l'impôt sur les célibataires. Il s'agit bien là d'un impôt qui a pour but d'exercer la justice distributive. Au lieu d'imposer les célibataires, on peut cependant atteindre parfaitement le même but en laissant l'impôt sur les célibataires à une certaine hauteur, et en exonérant les mariés. Toujours poursuivant la même idée de justice, l'Etat peut croire nécessaire de donner une plus grande exonération aux familles avec enfants, pour arriver ainsi à l'idée que le fardeau des grandes familles doit être compensé par une plus grande réduction d'impôt.

Pourtant pour rester dans la pensée égalitaire, il est indispensable de rester dans certaines limites de réduction. Sinon, l'impôt égalitaire se change en impôt dirigiste et dans l'exemple que nous venons de donner, en impôt destiné à encourager la repopulation. Voilà une vérité, qui n'est pas encore suffisamment reconnue. On continue de consentir à une réduction pour chaque enfant successif, sans se rendre compte du fait, que la charge de dix enfants, pour prendre exemple, n'est pas dix fois plus lourde que la charge d'un enfant. C'est donc dire que le fardeau qui pèse sur le contribuable présente une courbe, dont le fisc, qui agirait de façon égalitaire, devrait suivre et épouser les variations.

---

[18]) F. Neumark, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, p. 27.

Au surplus, en exonérant le contribuable successivement pour chaque enfant, on méconnait le fait que la charge d'un enfant n'est pas la même pour les revenus élevés et les revenus faibles. Dans le dernier cas, l'exonération peut même être injuste à partir d'un certain moment: les enfants de famille modeste gagnent leur pain à un âge relativement faible, apportant ainsi non une charge, mais un concours, au revenu du contribuable.

Par contre dans les familles à revenus élevés, où l'on a pris l'habitude de faire faire leurs études aux enfants dans les Universités, ou de les faire bénéficier d'une dot, l'enfant signifie un fardeau dont le poids pèse sur le contribuable au delà de la majorité de l'enfant.

C'est pour toutes ces raisons — et à cet exemple de l'imposition des familles il serait possible d'en ajouter d'autres portant sur d'autres situations économiques — que souvent l'impôt tendant à préconiser la justice distributive, prend en réalité le caractère dirigiste. C'est là un domaine qui gagnerait encore à être exploré.

Au lieu de primer l'acte désiré, l'Etat peut toujours menacer d'une amende l'acte non-voulu. C'est aussi une procédure qui est commune et à l'impôt à destination spéciale du type égalitaire et à celui du type dirigiste. Quelle méthode faut-il préférer? C'est une question de tactique fiscale, dans laquelle pèsera sans doute la considération que la prime coûte, tandis que l'amende rapporte de la monnaie, du fait que les prescriptions de la loi ne peuvent jamais être entièrement observées.

Si l'impôt à destination spéciale du type égalitaire et celui du type dirigiste que nous venons de signaler, ont du ressemblance, il existe entr'elles une différence importante. Tandis que l'impôt du type égalitaire est d'ordre éthique, puisqu'il s'inspire de la notion de justice, l'impôt du type dirigiste s'en abstient et se borne à servir des buts économiques. La justice cesse de régner là où commence l'impôt à destination spéciale du type dirigiste.

Si par exemple l'Etat veut supprimer certaines entreprises ou certaines formes juridiques, le fisc n'a qu'à rechercher les méthodes qui mènent au plus vite au résultat désiré. Elles seront toutes des méthodes à taux prohibitifs, sans exceptions ni exonérations. D'une manière génerale, l'incidence de ce genre d'impôt peut donc être très simple.

De plus l'impôt du type égalitaire étant plutôt statique, l'impôt du type dirigiste est de caractère dynamique, la justice étant de tout temps, tandis que le dirigisme doit s'adapter aux conditions économiques, qui peuvent changer rapidement, ce qui rend l'impôt à destination spéciale du type dirigiste peu susceptible d'être greffé sur un impôt financier.

Il est bien entendu que nous n'avons traité jusqu'ici que des impôts-type. La pratique fiscale pourtant connaît des variantes. Ainsi, le gouvernement néerlandais, en appliquant un prélèvement unique sur les

capitaux, afin de résorber le pouvoir d'achat excédentaire (il s'agit là d'un impôt à destination spéciale du type dirigiste) a fait une discrimination entre les fortunes des célibataires, des mariés et, aussi, des ménages avec enfants.

Par quels moyens l'impôt à destination spéciale du type interventionniste peut-il être le mieux effectué? Sur ce point les auteurs ne s'accordent pas. M. Masoin est d'avis que l'impôt sur le revenu se prête mal aux objectifs économiques de l'impôt du type dirigiste. „Frappant aveuglément les revenus, sans considération des qualités des activités dont ils sont la rémunération, il pèse d'un poids égal sur les productions bonnes et mauvaises, décourageant les unes et les autres." [19])

Par contre M. Neumark dit que surtout un prélèvement d'un intérêt aussi grand que l'impôt sur le revenu, se présente comme un moyen de réaliser les buts non-fiscaux. [20])

En apparence, ces deux auteurs, dans leurs ouvrages les plus récents prennent des positions diamétralement opposées. En se rendant compte de l'essence de cette matière, on devrait pourtant reconnaître que les deux points de vue peuvent très bien se concilier. Lorsque M. Masoin et M. Neumark parlent en termes généraux de l'„impôt", chacun d'eux a en vue un phénomène différent. Au sujet de l'impôt à destination spéciale, M. Masoin prend en considération le type dirigiste, tandis que M. Neumark en souligne le type égalitaire. Dans cette conception il est évident, d'après ce que nous avons dit plus haut, que les auteurs ont tous deux raison.

Or, ce seront surtout les impôts directs qui se prêtent au nivellement exigé par la justice égalitaire. Il est, par exemple, malaisé d'imaginer un impôt qui frappe la consommation d'un deuxième verre de vin plus lourdement que le premier, bien que la capacité contributive soit sans doute plus grande pour celui qui a la possibilité de dépenser davantage.

Il est vrai qu'on a inventé des constructions ingénieuses afin de permettre aux impôts indirects de charger le contribuable, selon sa capacité contributive, de la même manière que les impôts directs. Pourtant c'est une très faible partie de ces impôts qu'on a pu transformer ainsi en impôts soumis aux règles de la justice égalitaire.

Quant à l'impôt sur le revenu, un impôt du type cédulaire — qui, pour ainsi dire, peut peser une à une les diverses branches du revenu avec ses taux différents — est, au point de vue égalitaire, incontestablement supérieur à l'impôt du type général, qui n'a qu'un seul tarif à sa disposition.

Si les impôts directs sont les plus aptes à satisfaire les besoins de l'impôt à destination spéciale du type égalitaire, ce sont surtout les

[19]) M. Masoin, Théorie Economique des Finances Publiques, p. 251.

[20]) F. Neumark, Théorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, p. 96.

impôts indirects qui sont le plus accessibles aux exigences de l'impôt à destination spéciale du type dirigiste. Car ce sont bien en particulier les impôts du dernier type qui d'après leur conception même et leur type visent „l'occasion": l'occasion de l'entrée dans le pays qui prélève des droits de douane, l'occasion de consommation pour l'impôt sur les consommations, etc. Donc rien de plus facile que d'adapter l'occasion au but dirigiste voulu.

Toutefois il faut faire la distinction entre les impôts qui ne sont prélevés qu'une seule fois, comme on les a vu mettre en pratique dans les temps d'après guerre dans plusieurs pays, et les impôts à tendance de se répéter. Tout ce qui a été écrit plus haut au sujet de la réalisation des types divers de l'impôt à destination spéciale, se limite aux impôts du genre ordinaire. Les impôts de caractère extra-ordinaire par contre, ont souvent adopté la forme de l'impôt direct. Sans doute ce sont l'efficacité et la simplicité de la perception qui ont justifié aux Pays-Bas cette préférence aussi bien que la possibilité de ne pas modifier l'objet du prélèvement et d'éviter ainsi le travail considérable qu'aurait engendré la matière d'un impôt tout à fait nouveau.

A l'égard de l'extension de l'impôt à destination spéciale du type dirigiste, signalons encore, que tout le terrain économique en est justiciable. M. Masoin et M. Laufenburger en ont indiqué en détail le domaine, pourtant sans mentionner spécialement le terrain monétaire. Cependant ce sont précisément les impôts à destination spéciale, ayant pour but d'absorber le pouvoir d'achat excédentaire, qui ont pris une telle importance de nos jours.

Nous sommes persuadé, évidemment, que nous n'avons pas épuisé le sujet des impôts à destination spéciale, ni indiqué leur forme et leur place définitive dans le système fiscal. Cette matière, si importante, mérite d'être étudiée plus sérieusement.

## THE EVOLUTION OF THE CONCEPT PURPOSE IN THE TAX WITH A SPECIAL DESTINATION

### SUMMARY

In the field of public finance the phenomenon of the tax with a special destination is among those which have been studied least. Yet, this phenomenon is of great importance, as it relates both to the mode of levying and to the structure of the budget. For the present we shall refrain from studying the latter aspects of the problem and we will in this article only consider the theoretical aspects, in particular so far as they are related to the purposes of these levies.

The tax with a special destination is very old. In France, the original aim of the method of indicating a special destination was to oppose the creation of permanent and excessive taxes. Later, the earmarking of a tax was considered as a means of preventing dissipation of the proceeds of the tax.

Of great importance as a means of special financing was also the land tax in the system of the physiocratic Minister Turgot. Under his rule roads were constructed by forced labour. In a Royal Decree of February 1776, Louis XVI took into consideration that taking a labourer's time, even though he were paid for it, would be tantamount to imposing a tax on that labourer. To take his time without a remuneration was, according to the King, equivalent to double taxation, which the King considered a great injustice. According to him, the owners of the land were the only group concerned in the construction of an efficient network of roads, so that only they should be taxed for this.

In the more recent financial history of France it will be found that various special purposes were assigned to the tax. From the first years of the revolution, the sur-tax, the „centimes additionnels", are specially used for this purpose. Particularly departmental and local finance furnish examples of tax with a special destination. Some of these specializations are quite rigorous. Others, on the contrary, may, on certain conditions, be appropriated to the whole of departmental services.

In addition to this use of taxes with a special destination, French fiscal legislation contains assignations to the following purposes: construction of local roads, aid to needy families of the reserve and of the territorial force, medical assistance.

The English also knew the tax with a special destination from early times. This institution is strongly developed in Great Britain, which is easily accounted for when one takes into consideration the distribution of financial purposes over numerous local administrations.

Adolph Wagner therefore rightly observes that the system of British local taxation may be characterized as a system of „Zweck-steuern" for special purposes, prescribed or tolerated by the law.

Levies are mostly in the form of rates, a kind of poll-tax. This rating system is based on the Act of 1601, the Poor Relief Act, better known as the Poor Law. This Act incorporates a remarkable system of public aid to the needy.

The first Act indicating the purposes for which rates were levied, even until the Reform Act 1834, dates back from the 22nd year of the reign of Henry VIII. From that year onward more and more new purposes were added to the old ones. The Report on Local Taxation of 1849 states that in a certain year there were no fewer than seven

rates for seven purposes, which were levied separately in each of the 54 counties of Great Britain and Wales.

This short survey shows that from the earliest times a very strong specialization in the system of taxation has developed in England. All the above-mentioned rates were consolidated in 1739 in an Act authorizing "one general county rate to be paid by each Parish or Township in one whole sum, to be taken out of the Poor Rate or levied in the district in like manner as the Poor Rate". It appeared, however, that this fusion was nothing but a basis on which a series of new and extensive supplements were levied.

It is curious to note that with the new destinations the character of the specialization of local taxes in England has even been emphasized: thus, in addition to the Militia Rate of 1802, intended for the burial of corpses, there is a rate specially destined for the burial of dead bodies found on the beach.

In the Netherlands the tax with a special destination was introduced in 1915 by the Minister of Finance, Treub, in his masterly Tax Reform Bill. Although his proposals were not accepted by parliament, he should be credited for having first drawn attention to this special variation, the tax with a special destination.

Treub started from the theory according to which, if certain taxes are to be levied to cover special State expenditures, it is always rational to consider what groups of citizens are most interested. Among others, he proposed a tax which was to cover part of the cost of the Royal Navy, particularly as far as it took part in the defence of the Dutch East Indies. The tax had been devised as a combined levy on income and on property.

Treub's bill contained another levy in the form of a sur-tax on the income tax and on the property tax, as a contribution to the expenditures for national defence. This tax was levied from the citizens who did not form part of the Forces.

Further, the Minister had devised a tax as a contribution to the service of an old age pension, in the form of 1 % of the income, laid down in the Income Tax Act 1914.

Further, mention may be made of the Tax on Railway Tickets Bill. The rates were proportionally higher according as one travelled in a higher class and varied from 3 % to 15 %. The yield of this tax was to be used for the redemption of capital which the State owed to railway shareholders after nationalization of the railways.

Besides the tax with a special destination mentioned, there was the road tax, a tax which at the time was levied especially to finance the construction of high roads and only from those who were specially concerned in the construction of these roads, viz. motorists, motor-

cyclists, cyclists, etc. Later, when the road tax had become a tax on traffic, it was found in the Second Chamber that the character of the tax had essentially changed.

On the same basis as with the road tax, most of the bridges across our big rivers have been financed, this time by raising the price of petrol by a few cents. Unfortunately, however, this rise also affects those who make no use of bridges, in particular motor launch traffic.

It may be concluded that it is very difficult to conform to the apparently so simple thesis formulated by Mr Treub, according to which those really concerned should be traced and taxed.

A typically Dutch tax is the tax with a special destination levied by the "polder-boards". Threatened by a common danger, the inhabitants of the same polder have united in communities for the defence against the water. These communities exercise public power with respect to all defence against the water and a very important power was that they are entitled to levy taxes from the inhabitants of the polder for the construction or the repair of dykes, etc.

A survey of the taxes with a special destination in the countries treated so far shows the following:

1. we are dealing with a tax as a means of public financing;
2. the proceeds of this tax does not serve a general purpose, but a special purpose, indicated by those concerned;
3. in the most perfect form the tax affects only those really concerned; in the less perfect forms there is yet always a strong tendency to make the purpose of the tax coincide with the person concerned, who has to defray the expenditure for which the tax was levied.

It was necessary to formulate the basic principles of the tax with a special destination in the countries dealt with, because in the country that will now be treated, Germany, the essential features of the tax with a special destination are totally different.

In the old times the taxes with a special destination in Germany still had the same character which we described above in the other countries. Thus, there were the „Römermonate" — a tax of which the yield served as a contribution in the costs of the war against the Roman enemy — and the "Hussites and Turks tax", which originally was also destined for special military purposes; later it degenerated to become a tax serving to pay the expenditures that could in no other way be covered.

But the Banks of Issue Act 1875 already showed a different aspect. Section 9 rationed for all the banks of issue existing at that moment the amount of bank notes to be issued, by levying a tax at the rate of 5 % on the amount exceeding the sum fixed.

The "Wertzuwachssteuer", which originates in the movement for the reform of the soil, the "Bodenreform", may be considered as the first tax for the purpose of intervening in the existing relations of property. This tax showed a tendency to tax the ground rent not acquired by labour.

Among the taxes levied expressly for a special purpose should also be mentioned the tax on departmental stores. Its purpose was to protect the retail trade from the increasingly disastrous competition of the stores.

A very interesting phenomenon in the sphere of the tax with a special destination is the tax on buildings which was levied from 1924 in all the states of Germany under various names. The purpose of this tax was to charge the enormous increase in value which was the result of the stabilization of German money and the abolition of various coercive measures against the building of houses.

The idea of heavily taxing unmarried persons was applied in German states before the first world war. Thus the small state of Reuss imposed a tax on single persons whose income exceeded R.M. 3,000.—. It had a dual purpose: 1. to promote marriages; 2. to level economic conditions in the same class of incomes.

The "Reichsfluchtsteuer" served to restrict the exodus of capital and was levied to a rate of 25 % from realized property in 1928 exceeding R.M. 200.000,—.

The "Wehrbeitrag" of 1913 was levied to finance the excessive expenditures on the preparation of the first world war.

Finally, we would mention the "Wohnungluxussteuer". This tax had a dual purpose, viz. to prevent housing luxury and to supply means for the building of new houses.

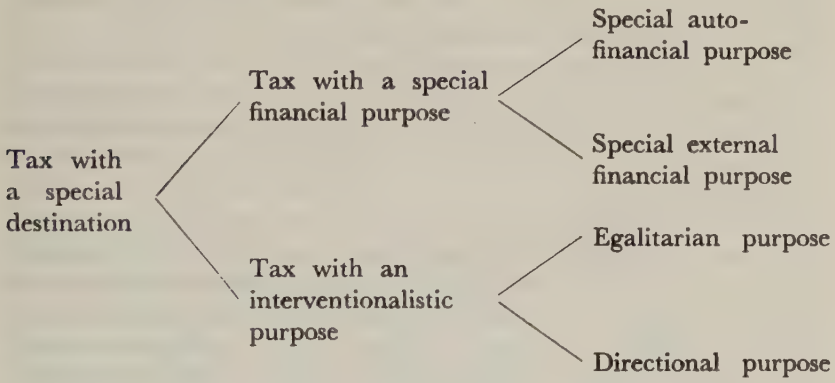
Overlooking the field in Germany we find that the tax with a special destination, as a means of public financing, is also applied in Germany. Besides, however, there are various levies with another destination.

The historical investigations carried out so far allow of the formulation of certain rules of a theoretical nature. In the first place it may be stated that all the problems dealt with here relate entirely to levies whose purpose is not to finance the requirements of the State or other administrative bodies (provinces, municipalities), considered as a whole. The taxes under consideration therefore fall *outside* the taxes intended for the financing of the general interests of a community, which might be indicated as "*financial taxes*".

Since the taxes described above relate to subjects differing from the ordinary tax, it seems better to include them all in the „*taxes with a special destination*". So in each case we are concerned with special interests, in favour of which a special tax is levied, either by the State,

or by the other administrative bodies, or by a special body vested with tax-levying powers, such as the "polder-boards" in Holland.

This explanation is, however, insufficient, as is demonstrated in the light of the example of the tax on departmental stores in Germany. Generalizing the rules that may be derived from this example, we may divide the tax with a special destination into: 1. tax with a special financial purpose and 2. tax with an interventionalistic purpose. Both basic types may be subdivided as follows: the tax with a special financial purpose into a special auto-financial purpose and an external special financial purpose; and the tax with an interventionalistic purpose into an egalitarian and a directional purpose. Thus we have the following scheme.




Although the tax with a special financial purpose serves to cover expenditure, be it for certain well-defined purposes, yet it belongs in the category of financial resources and is as such subject to all the rules of the ordinary means of financing. It can only be said in this connection that special self-financing may cause the formation of a special fund originating in taxes with a special destination. The details of this form of financing will not be discussed here, however.

Of greater interest are the taxes with a special purpose of the interventionalistic type. For, if it has become customary nowadays to say that taxes have become 'interventionalistic', this is an incorrect way of saying that the tax with a special purpose has become more general.

In contrast with what certain modern authors want to make us believe, we are, in the case of this special tax, not dealing with a new technique, but with the application of a special principle. Only when, in special cases, the general tax is replaced by a tax with a special destination we may speak of an alteration in the technique. For, in that case the aim is only to replace the common interests of the whole country by the interests of special groups, without altering in the least the essentials of the tax.

It was stated above that it would be incorrect to say that taxes (i.e. *all* taxes) have become interventionalistic. For, if this were the case the meaning of the concept 'budget' would be strained. Whether intervention takes the form of fiscal reductions to promote a desired action, or in the form of fines imposed on the undesired action, in both cases, if the intervention answers its purpose, the State abandons its means. Even if the yield is not reduced to zero, owing to the intervention not being entirely effective, the revenue of the State would be dependent on factors on which it could exercise no influence whatever. Indeed, the State can create the most favourable conditions for the intervention aimed at, but it is certainly not in a position to control the reaction of the public on the latter.

Only *certain* taxes, therefore, lend themselves to fiscal intervention, namely those which we indicated by the name of "tax with a special destination of the interventionalistic type".

A second point which deserves our attention is that interventionalistic taxes can only be successful on condition that the State first procures the revenue required by the budget, by means of well-established taxes of the financial type.

It is not without reason that in most civilized countries, where fiscal intervention is applied on a large scale, income tax has developed from rich man's tax to people's tax. If someone should bring in against this that it is just in the income tax that allowance is made for family circumstances and other deductions which aim at justice with respect to the personal status of the tax-payer, it should be pointed out that nevertheless the income tax is an example of the financial type of tax, but that a tax with a special destination has been grafted upon it, viz. one of the egalitarian type.

On comparison of the tax with a special destination of the egalitarian and of the directional type, one finds that they operate in much the same way. For, they both work with premiums. These premiums form such a close link between these two taxes with a special destination that, if certain bounds are exceeded, they modify the type of the tax: the tax with an egalitarian purpose becomes a tax with an interventionalistic purpose. This is worked out in the light of the example of the tax on unmarried persons.

Instead of granting a premium on the desired action, the undesired action may be fined. This is also a procedure which the tax with a special destination of the egalitarian type and of the directional type have in common.

Which method should be preferred is a matter of fiscal policy, in which no doubt allowance will be made for the fact that the premium costs money, whereas the fine brings in money.

Besides similarity between the egalitarian and the directional tax

with a special destination, however, there is an important difference between the two. For, while on general the tax of the egalitarian type is of an ethical order, as it is inspired by the principle of justice, the directional type is restricted to the pursuit of economic purposes. Where the tax with a special destination of the directional type begins, justice ceases to reign.

Moreover, the tax of the egalitarian type is more static, whereas that of the directional type has a more dynamic character, since justice is of all times, while direction should be adapted to economic conditions, which may change rapidly. This makes the tax with a special destination of the directional type hardly suitable to be grafted upon a financial tax.

With what means can the tax with a special destination of the interventionalistic type best be realized? Opinions of authors on this point differ. The contrast between Masoin and Neumark is elaborated and appears not to be a contrast. The misunderstanding is due to the fact that both authors have discussed the intervention of *the* tax, Neumark referring to the egalitarian and Masoin to the directional type of the tax with a special destination.

Now it will be especially direct taxes that lend themselves best to egalitarian justice. As regards the income tax, from the point of view of egalitarian justice a tax of the scheduled type (with its variety of rates) is superior to an income tax of the general type.

It will be particularly indirect taxes that are most suitable to meet the demands of the tax with a special destination of the directional type, because by their very nature they aim at 'the opportunity': the opportunity of importation into the levying country, in the case of customs duty; the opportunity of consumption for taxes on consumption, etc. Nothing is easier, therefore, than adapting the opportunity to the directional purpose in view.

With respect to the scope of the tax with a special destination of the directional type, it may be pointed out that the entire economic field is subject to it. Masoin and Laufenburger have described its field in detail, without mentioning expressly the monetary field, however. Nevertheless, these very taxes with a special destination, which aim at the mopping up of the excess spending power, have acquired great significance in our days.

It goes without saying that in this essay only some thoughts and guiding principles were mentioned and that the subject has by no means been exhausted.

# KORTE AANTEKENINGEN/NOTES/ANNOTATIONS

## NETHERLANDS

### *Survey of the yield of State Finances for the financial year 1946*

Under the provisions of the Finance Act it was not possible to draw up a survey of the real yield, which covers the financial year 1946, until the yields for December 1947 were known. This applies in particular to taxes collected by assessment, the so-called „direct" taxes in the juridical sense, since these are accounted for according to the amounts entered in the assessment list. With several of these taxes, amounts bearing on the fiscal year 1946 and earlier years could throughout 1947 be booked for the accounting period 1946/1947. Assessments for the fiscal year 1946 made after 31 December 1947 are booked in the accounting period 1947/1948 or even later. It is different in the case of the corporation tax and the capital tax for corporations, because at the end of 1946 the accounting period 1946/1947 was practically closed and was open only for repayments.

The above difficulty does not present itself in the case of taxes not imposed by assessment, as these are accounted for according to the amounts collected in a given year. The receipts for 1946, therefore, were already definitely known on 31 December 1946.

Thus the total of the yields for 1946 becomes fl. 2,545 mn as against an estimate of fl. 2,274 mn (see table 1). This amount includes the taxes levied by the State on behalf of municipalities (ground tax, inhabited house tax and tax on undertakings), but only for the principals (see below).

In table 1 yields have been divided into two groups: on the one hand the taxes on income, property, profits and other net yields, and on the other hand the remaining taxes, consisting chiefly of a number of so-called indirect taxes in the economic sense. It should be understood that the first group includes some taxes which are not related with personal taxpaying capacity (e.g. ground tax, corporation tax and tax on undertakings). The second group, on the other hand, includes the inhabited house tax which is related to personal taxpaying capacity. The latter is levied annually on two items of consumption, the rental

TABLE 1 *Financial year 1946*

| | Estimate 1946 (in millions of Du. fl.) | | Actual yield to be accounted for on State account for 1946 (in millions of Du. fl.) | |
|---|---|---|---|---|
| | *Total* | *From arrears* | *Total* | *From arrears* |
| A. *Taxes on income, profits and other yields and on property* | | | | |
| Income tax | 890 | 290 | 958 | 543 |
| Property tax for natural persons | 100 | 47 | 68 | 8 |
| Profits tax | — | — | 2 | 2 |
| Corporation tax | 115 | 65 | 51 | ca. 40 [1] |
| Property tax for bodies | 33 | 13 | 10 | ca. 7 [1] |
| Wages and salaries tax | 250 | — | 338 | — |
| Dividend tax | 8 | 4 | 41 | ca. 30 [2] |
| Directors tax | 1 | — | 1 | — |
| Preliminary levy on income accumulated abroad | 55 | 55 | 31 | 31 |
| Death duties | 60 | — | 87 | — |
| Ground tax | 23 | — | 26 | — |
| Tax on undertakings | 30 | — | 84 | ca. 50 [2] |
| Total group A | 1,565 | 474 | 1,697 | 711 |
| B. *Other taxes* | | | | |
| Supplementary welfare levy | 110 | — | 136 | — |
| Import duties | 25 | — | 50 | — |
| Statistical dues | 1 | — | 3 | — |
| Excise duties | 225 | 18 | 249 | 18 |
| Purchase tax | 300 | — | 344 | — |
| Stamp duties | 8 | — | 12 | — |
| Registration fees | 10 | — | 14 | — |
| Tax on motor vehicles | 15 | — | 20 | — |
| Inhabited house tax | 15 | — | 20 | — |
| Total group B | 709 | 18 | 848 | 18 |
| Grand total | 2,274 | 492 | 2,545 | 729 |
| Percentage group A of total | 69 | | 67 | |

value of the house and the value of the furniture, regard being had to family circumstances. By the adoption on 1 July 1947 of a system of exemptions on the turnover of basic necessities on the one hand and of a much higher rate on luxuries on the other, a fair distribution of taxation according to taxpaying capacity has also been introduced into the purchase tax.

It appears that the first group represents 69 % (according to the

[1]) Not accurate; calculated roughly.

[2]) Estimated.

TABLE 2 *Financial year 1947* (part II still current)

| | *Estimate for 1947* (in millions of Du. fl.) | | *Yield for 1947* (in millions of Du. fl.) |
|---|---|---|---|
| | Original estimate | 2nd estimate | |
| I. *Taxes not levied by assessment* | | | |
| Wages and salaries tax | 340 | 400 | 459.4 |
| Dividend tax | 11 | 15 | 31.4 |
| Directors tax | 1 | 2 | 3.0 |
| Supplementary welfare levy | 150 | 160 | 177.6 |
| Preliminary levy on income accumulated abroad | 2 | 2 | 0.9 |
| Extraordinary dividend tax | Mem. | | |
| Recapitalisation tax | Mem. | | |
| Import duty | 120 | 53 | 66.5 |
| Statistical dues | 1.3 | 4.5 | 6.3 |
| Extraordinary wine tax | 0.4 | 0.4 | 0.6 |
| Duty on salt | 7 | 7 | 3.6 |
| ,, ,, spirits | 30 | 52 | 69.7 |
| ,, ,, beer | 32 | 25 | 28.1 |
| ,, ,, sugar | 23 | 57 | 61.8 |
| ,, ,, tobacco | 120 | 130 | 151.1 |
| ,, ,, wine | 0.85 | 1 | 1.4 |
| Tax on gold and silver objects | 0.6 | 0.8 | 0.9 |
| Purchase tax | 330 | 457 | 519.9 |
| Stamp duty | 10 | 12 | 16.9 |
| Registration fees | 20 | 20 | 23.5 |
| Death duties | 60 | 60 | 73.6 |
| Tax on motor vehicles | 20 | 23 | 29.5 |
| Totals | 1,279.15 | 1,481.7 | 1,726.4 |
| | | | *Amount assessment list, accounting period 1947/1948* |
| II. *Taxes levied by assessment* | | | |
| Income tax | 660 | 570 | 4.6 |
| Property tax | 90 | 91.5 | 0.3 |
| Profits tax | — | — | 5.0 |
| Corporation tax | 140 | 140 | 128.2 |
| Property tax for corporations | 36 | 16 | 11.0 |
| Ground tax | 23 | 23 | 26.1 |
| Inhabited house tax | 21 | 21 | 6.6 |
| Tax on undertakings | 40 | 40 | 8.6 |
| Totals | 1,010 | 901.5 | |
| Preliminary total | | | 190.5 |

estimate) or 67 % (according to the yield) of the total. This percentage is high, owing to the influence of large arrears for 1945 and earlier years, which mostly have been included in group A (see table 1), but on the other hand considerable amounts relating to the fiscal year 1946

have not yet been booked owing to arrears, so that these will be for the benefit of subsequent financial years. This applies especially to income tax and corporation tax.

To facilitate comparison with the estimates which relate to principals only, ground tax, tax on undertakings, and inhabited house tax have been included without taking into account provincial and municipal surtax. When these are taken into account yields for 1946 are as follows:

| | | |
|---|---|---|
| Ground tax . . . . . | fl. | 84 mn |
| Tax on undertakings . . . . | „ | 205 mn |
| Inhabited house tax . . . . . | „ | 60 mn |

Further, municipalities and provinces levy a number of smaller taxes, the total annual yield of which is estimated at about fl. 40 mn.

In view of what has been stated above, no definite amounts can be fixed for the year 1947. What can be stated is the yield of taxes not levied by assessment. A survey of these taxes is given in table 2. For the sake of completeness, the taxes levied by assessment have also been included in this table, viz. the amounts entered in the assessment lists for the accounting period 1947/1948 up till 31 December 1947. It stands to reason that as regards income tax, property tax, tax on undertakings, and inhabited house tax, hardly any importance may be attached to these amounts as yet, because the assessments of these taxes which in 1948 are fixed for the fiscal years of 1947 and before are booked for the accounting period 1947/1948 during the whole year 1948.

Of the taxes not levied by assessment it may be said that they have nearly all exceeded the estimate to such an extent that even the new estimate for this group of taxes, which was made in the middle of 1947 in connection with tax changes, was surpassed by 17 %.

Drs J. Louwman

# BOEKBESPREKINGEN/BOOK REVIEW/CRITIQUES

*Studies in Public Finance and Taxation. Edited by Dr Fritz Karl Mann. Volume I. Current Issues in Taxation (1947)*

Dit boekwerk bevat een aantal verslagen van voordrachten welke in de herfst van 1946 door het Institute on Federal Taxes zijn gehouden aan The American University. De voordrachten waren in samenwerking met deze Universiteit georganiseerd door het District of Columbia Institute of Certified Public Accountants. Degenen die haar volgden, waren mensen uit de practijk, belastingconsulenten of belasting-accountants, die op de hoogte wensten te komen van de nieuwste ontwikkeling inzake de belastingheffing en wilden discussiëren over actuele onderwerpen welke zij in hun practijk tegenkomen. Zij wilden hun kennis liever verdiepen dan verbreden; het programma was hierop aangepast.

Van de vele onderwerpen welke ter sprake kwamen, worden in dit boekwerk o.a. de volgende verslagen gegeven:

William Herbert Danne, Capital gains and losses, An objective approach;

Robert N. Miller and Joseph K. Moyer, Organization of the treasury for settling tax disputes;

Norman A. Sugarman and Carolyn E. Agger, Tax problems arising out of separation and divorce;

Frank J. Albus and Logan Morris, Preparation and trial of cases in the tax court of the United States;

Abraham Lowenhaupt, Tax problems relating to the purchase sale and reorganization of a business;

Rudolf Peterson and James Craig Peacock, Corporate distributions;

Charles D. Hamel, The function of the excess profits tax council.

Hoewel niet alle onderwerpen van evenveel belang zijn voor Nederland, kan men toch vele belangwekkende beschouwingen lezen, welke ook in andere landen haar nut zullen afwerpen.

*Studies in Public Finance and Taxation. Edited by Dr Fritz Karl Mann. Volume I. Current Issues in Taxation (1947)*

This book contains a number of reports on lectures delivered by the Institute on Federal Taxes in the autumn of 1946 at The American

University. The lectures had been organized in co-operation with this University by the District of Columbia Institute of Certified Public Accountants. Those who attended them were advanced practitioners, either tax lawyers or tax accountants, who desired to acquire additional information on recent developments and to discuss current problems in their professional field. The participants were anxious to deepen rather than to broaden their knowledge, the programme had been adapted to this requirement.

Of the many subjects discussed, this book reports, inter alia, on the following:

William Herbert Danne, Capital gains and losses, An objective approach;

Robert N. Miller and Joseph K. Moyer, Organization of the treasury for settling tax disputes;

Norman A. Sugarman and Carolyn E. Agger, Tax problems arising out of separation and divorce;

Frank J. Albus and Logan Morris, Preparation and trial of cases in the tax court of the United States;

Abraham Lowenhaupt, Tax problems relating to the purchase, sale and reorganization of a business;

Rudolf Peterson and James Craig Peacock, Corporate distributions;

Charles D. Hamel, The function of the excess profits tax council.

Although not all the subjects are of equal importance for the Netherlands, there are many interesting reviews, which will also be useful for other countries. M. SMEETS

*Taxation of Foreign Individuals and Companies in the United States. A Survey of Legislative and Treaty Provisions door Mitchell B. Carroll (1946)*

Dit in het najaar van 1946 verschenen boekje dankt blijkens het voorwoord zijn ontstaan aan het feit dat het Tax Committee of the Inter-American Bar Association op de in October 1945 te Santiago gehouden conferentie van dat genootschap besloot, een „questionnaire" te doen gereedmaken die ten doel zou hebben tot grondslag te dienen voor besprekingen op het gebied van verdragen tot vermijding van dubbele belasting, welke men beoogt te doen plaats hebben op een congres te Lima in April 1947.

De schrijver, die werd verzocht het gebied der inkomstenbelasting van de Verenigde Staten voor zijn rekening te nemen, verrijkt ons thans met een beknopte, duidelijke uiteenzetting, in de vorm van antwoorden op twaalf op dit gebied gestelde vragen. Doch niet slechts hieraan ontleent het zijn informatieve waarde — de vragen en antwoorden zijn in het bestek van 17 bladzijden vervat —, doch evenzeer aan het feit, dat daarna volledig zijn opgenomen de door de Verenigde Staten afgesloten tractaten inzake de inkomstenbelasting c.a. (met Frankrijk, Zweden,

Canada en Engeland) en inzake de nalatenschapsbelastingen (met Canada en Engeland).

Uit het vorenstaande blijkt wel genoegzaam dat de schrijver niet geeft — en ook niet beoogde te geven— een eigen standpunt omtrent het stelsel der Verenigde Staten inzake belastingheffing van „foreign individuals and companies"; wij vinden hier een oriënterend overzicht. Dat daarbij niet in bijzonderheden kon worden afgedaald, spreekt vanzelf; niet te vermijden is daardoor de kans dat zich bij een lezer een niet geheel juiste indruk omtrent een bepaalde situatie vestigt. Zo lees ik bijv. dat (bij de Estate Tax) de „rate scale" hetzelfde is ingeval van overlijden van een „alien decedent" als van een „citizen". Ofschoon dit op zichzelf niet onjuist is uitgedrukt, kan de bedoelde mededeling toch voet geven aan de opvatting dat de belastingheffing in beide gevallen gelijk is, hetgeen ten rechte niet het geval is door het bestaan van zeer grote vrijstellingen voor boedels, nagelaten door een „resident" of een „citizen", terwijl slechts $ 2000 vrijgesteld zijn indien de erflater „not a resident not a citizen" was. Deze opmerking doet niet te kort aan de waardering die men kan hebben voor de wijze waarop in weinige bladzijden een verantwoorde en overzichtelijke documentering is gegeven ten behoeve van hen — in het bijzonder is blijkbaar gedacht aan Zuidamerikaanse corporaties — die belang hebben bij het kennen van de hoofdlijnen van de federale wetgeving betreffende (in hoofdzaak) de belastingen naar het inkomen.

*Taxation of Foreign Individuals and Companies in the United States. A Survey of Legislative and Treaty Provisions by Mitchell B. Carroll (1946)*

This booklet (17 pages), in the form of questions and answers (formulated by and provided with answers at the request of the Tax Committee of the Inter-American Bar Association), gives a survey of (federal) taxes on income levied in the United States; some data on estate tax have also been included. Further, the book contains full texts of the treaties, hitherto concluded between the U. S. and other countries, for the prevention of double income tax and double death duty.

*Taxation of Foreign Individuals and Companies in the United States. A Survey of Legislative and Treaty Provisions par Mitchell B. Carroll (1946)*

Ce livret donne sous forme de questions et réponses (questions posées par le „Tax Committee", réponses par M. Caroll à la demande de ce même comité) en 17 pages un aperçu orientant des impôts (fédéraux) sur le revenu qui sont prélevés aux Etats-Unis; quelques informations de l'„estate tax" y sont insérées également. En plus la brochure contient les textes complets des conventions conclues par les Etats-Unis avec des autres puissances pour éviter la double imposition des revenus et des successions.

H. SCHUTTEVÂER

*The Journal of Political Economy. Vol. LV, no 1, February 1947. F. K. Mann, The dual-debt system as a method of financing government corporations.*

In een vorig nummer van dit tijdschrift (blz. 275) heeft de redactie medegedeeld, dat zij slechts bij wijze van uitzondering nog een min of meer uitvoerige bespreking kan geven over artikelen in buitenlandse tijdschriften. In verband met het grote belang van bovenstaand onderwerp ook voor Nederland, volgt hier een uittreksel uit bovengenoemd artikel, hetwelk op verzoek van de redactie is samengesteld door Drs. C. H. Elbers.

Staatsbedrijven combineren op unieke wijze de voordelen van de particuliere onderneming met die van publieke instellingen. Zij genieten administratieve zelfstandigheid, welke de departementen missen. Tegelijk profiteren zij van belastinguitzonderingen, welke voor particuliere concerns niet gelden, terwijl zij veelal een publieke garantie bezitten van hun schulden met betrekking tot intrest, hoofdsom of beide.

Het „dual-debt" systeem komt hierop neer, dat de Staat naast zijn directe schuld (primaire schuld) voorwaardelijke verplichtingen (secundaire schuld) heeft uit hoofde van gegeven garanties ten behoeve van de crediteuren van zijn staatsbedrijven.

Aangetekend zij, dat de door de schrijver besproken staatsbedrijven een zelfstandig karakter dragen. Voor zover de Nederlandse staatsbedrijven niet de privaatrechtelijke organisatievorm hebben, maar onder de Bedrijvenwet ressorteren — hetgeen bij de meeste het geval is —, bezitten zij geen rechtspersoonlijkheid. Ook het terrein waarop de Nederlandse staatsbedrijven werkzaam zijn, verschilt aanzienlijk van dat, waarop de Amerikaanse staatsbedrijven zich bewegen. In hoofdzaak verrichten de door de schrijver genoemde bedrijven een functie op het gebied van de credietverlening. De bespreking van de omvang, waarin in de Verenigde Staten overheidsgaranties ten aanzien van staatsbedrijven zijn gegeven en de overlegging van desbetreffend cijfermateriaal verschaffen impliciet aanwijzingen over de financiering van die bedrijven met door derden verstrekte gelden. In Nederland daarentegen treedt in beginsel alleen de Staat als kapitaalverschaffer van zijn staatsbedrijven op. Wij zouden nog meer punten van verschil kunnen opnoemen, maar willen met het bovenstaande volstaan.

De schrijver wijst er op, dat het feit, dat de credietwaardigheid van een zelfstandige overheidsinstelling geringer werd geacht dan die van de Staat, de regering van de Verenigde Staten ertoe noopte in verschillende gevallen financiële bijstand aan haar staatsbedrijven te verlenen in de vorm van een garantie.

Achtereenvolgens worden dan de verschillende vormen van staatsgaranties, die in de laatste generatie en speciaal onder de New Deal

zijn gegeven, aan een bespreking onderworpen. In dit verband noemt Prof. Mann voorbeelden van leningen met gedeeltelijke garantie, totale garantie en indirecte garantie en als meest brede garantie die van het aandelenkapitaal.

Aan de hand van een tweetal voorbeelden licht de schrijver toe, dat de kapitaalmarkt niet alleen het ontbreken van de staatsgarantie, maar zelfs de beperking ervan tot uitdrukking wist te brengen. In beide gevallen ondervonden de desbetreffende staatsbedrijven hiervan een belemmering in de uitoefening van hun functie en moest de garantie later worden verbreed.

Na een bijna ononderbroken toeneming van gegarandeerde obligaties van 1934 tot 1941, trad na 1941 een snelle daling in. Bleef de secundaire schuld in het tijdvak 1936—1941 stationnair 13 à 14 % uitmaken van de primaire schuld, op het einde van 1945 was eerstgenoemde van bijna te verwaarlozen betekenis. De schrijver bespreekt dan de motieven, die bij deze ontwikkeling een rol hebben gespeeld. Het verlaten van het „dual-debt" systeem neemt niet weg, dat voorwaardelijke verplichtingen nog altijd een potentiële methode van federale financiering vormen.

Voorwaardelijke verplichtingen hebben het ook mogelijk gemaakt de wettelijke schuldbeperking te omzeilen. Op duidelijke wijze geeft de schrijver zijn oordeel over de wettelijke schuldbeperking. In het bestek van deze bespreking kan hierop niet verder worden ingegaan. Prof. Mann weerlegt ook de beschuldiging, als zou het „dual-debt" systeem het juiste bedrag der federale schuld voor het publieke oog verborgen houden.

Tenslotte recapituleert hij de voor- en nadelen van het „dual-debt" systeem. Het zwakke punt ligt in het gemak, waarmede het systeem wordt gehanteerd; het aanvaarden van voorwaardelijke verplichtingen neemt de psychologische rem tegen publieke verkwisting en overdaad weg. Wanneer het systeem er eenmaal is, brengt het verdere afwijkingen van de traditionele lijn van staatsfinanciering mede, zoals bijv. door het gebruik van indirecte garanties en van garantie van de kapitalisatie Doordat voorwaardelijke verplichtingen de samenstelling van de schuld ingewikkeld maken, wordt het volk ook minder bewust van de schuld. Tenslotte wordt de begrotingscontrôle door het Congres verzwakt, terwijl de sluitende begroting haar traditionele functie als toetssteen van gezonde fiscale politiek verliest.

Hiertegenover zijn ontegenzeglijk enige belangrijke voordelen te stellen, zowel uit administratief, economisch als moreel-politiek oogpunt. Om soepel en snel te kunnen handelen hebben staatsbedrijven administratief een zekere graad van financiële zelfstandigheid nodig; een straffe financiering is hieraan niet bevorderlijk. Voorwaardelijke verplichtingen zijn economisch te verdedigen, omdat zij niet alleen afhankelijk zijn van het plaats grijpen van enige vooralsnog onzekere

gebeurtenis, maar bovendien in de regel worden gedekt door winstgevende activa. Uit moreel-politiek oogpunt zullen voorwaardelijke verplichtingen in het algemeen niets toevoegen aan de bestaande politieke en morele verplichtingen van de federale regering. Een toestand waarin de federale regering zou weigeren haar eigen instellingen te ondersteunen, is bijna ondenkbaar, ook al had zij tevoren met opzet vermeden enige garantie te geven. De schrijver is om deze reden van mening, dat de betekenis van voorwaardelijke verplichtingen niet moet worden overdreven. Hij ziet als een van de functies het drukken van een stempel van wettigheid op bestaande morele en politieke verantwoordelijkheden.

Als financieringswerktuig acht Prof. Mann het „dual-debt" systeem ondergeschikt aan het algemene economische en politieke beleid van de staat. Volgens de schrijver moeten voorwaardelijke verplichtingen worden beoordeeld in het licht van de alternatieve methoden van staatsfinanciering. In elk geval dienen hiertoe de kapitaalstructuur van het staatsbedrijf, zijn werkterrein en de situatie van de geld- en kapitaalmarkt te worden beoordeeld, alsmede de financiële toestand van de staat, het belastingstelsel en de grootte en samenstelling van de staatsschuld.

*The Journal of Political Economy. Vol. LV, no 1, February 1947. F. K. Mann, The dual-debt system as a method of financing government corporations*

In a preceding number of this periodical (page 275) it was stated (by the editor) that only by way of exception (more or less detailed) reviews could be given of articles in foreign periodicals. In connection with the great importance of the (above) subject, also for the Netherlands, an abstract from the above article is given below. (It was written by C. H. Elbers, by request of the editor.)

Government corporations combine in a unique way the advantages of the private undertaking with those of public corporations. They enjoy the administrative independence which the Departments do not have. At the same time they profit by fiscal exceptions, which do not apply to private concerns, while in many cases they possess a public guarantee of their debts in respect of interest, principal or both.

The basic principle of the dual-debt system is that besides its direct debt (primary debt) the State has conditional commitments (secondary debt) owing to guarantees given in behalf of their creditors of its government corporations.

It should be added that the government corporations discussed by the author have an independent character. Dutch government corporations, in so far as their form of organization is not covered by civil law, but comes within the Corporations Act — as is the case with most of them —, are not incorporated. Again, the field in which Dutch government corporations are active differs considerably from

that in which American government corporations operate. The corporations referred to by the author chiefly perform a function in the field of credits. The discussion of the extent to which in the U. S. public guarantees have been given in respect of government corporations and the relevant figures produced imply that these corporations are financed with moneys supplied by third parties. In the Netherlands, on the other hand, the State is, in principle, the only money-lender to its government corporations. We could mention more points of difference, but will restrict ourselves to the above.

The author points out that the fact that an independent government corporation was considered less solvent than the State induced the United States Administration in several cases to grant its government corporations financial assistance in the form of a guarantee.

Then he discusses in succession the various forms of State guarantees granted during the last generation and especially under the New Deal. In this connection Prof. Mann gives examples of loans with a partial guarantee, total guarantee, and indirect guarantee and as the broadest guarantee that of the share capital.

In the light of two examples the author shows that the capital market contrived to reflect not only the absence of a State guarantee, but even a limitation of the latter. In both cases this hindered the government corporations concerned in the performance of their function and the guarantee had tot be broadened later on.

After an almost uninterrupted increase in guaranteed bonds from 1934 to 1941, a rapid fall began in 1941. Whereas in the period from 1936—1941 the secondary debt constantly constituted 13 to 14% of the primary debt, at the end of 1945 the former was almost neglectable. The author then discusses the motives that played a part in this development. The abandonment of the dual-debt system does not alter the fact that conditional commitments continue to form a potential method of federal financing.

Conditional commitments have also made it possible to evade the legal limitation of debt. The author clearly gives his opinion on legal limitation of debt. Within the scope of this review we cannot go into this matter any further. Prof. Mann also refutes the accusation that the dual-debt system should hide from the public eye the exact amount of federal debt.

Finally, he recapitulates the pros and cons of the dual-debt system. The weak point is the ease with which the system is operated; the acceptance of conditional commitments removes the psychological brake on public waste and extravagance. Once the system is there, it includes further divergence from the traditional line of State financing, for instance by the use of indirect guarantees and of guarantee of capitalization. As conditional commitments make the composition of

the debt more complicated, the public becomes less aware of the debt. Finally, Budget control by Congress is weakened, while the balanced Budget loses its traditional function as criterion of a sound fiscal policy.

On the other hand, there are no doubt some considerable advantages, from the administrative, and the economic as well as from the moral-political point of view. To be able to act swiftly and with suppleness, government corporations need administratively a certain degree of financial independence; this is not promoted by legally concentrated financing. Conditional commitments can be defended economically, because not only they are dependent on the occurrence of some for the present uncertain event, but as a rule they are also covered by profitable assets. From the moral-political point of view, conditional commitments will generally add nothing to the existing political and moral obligations of the federal government. A situation in which the federal government should refuse to support its own establishments is almost unthinkable, even though previously it had purposely avoided to give any guarantee. For this reason the author is of opinion that the significance of conditional commitments should not be exaggerated. He considers it one of their functions to put a stamp of legality on existing moral and political responsibilities.

As a financing tool Prof. Mann considers the dual-debt system subordinate to the general economic and political management of the State. According to the author, conditional commitments should be judged in the light of the alternative methods of State financing. To this end we should in any case judge the capital structure of the government corporation, its field of operation and the situation of the money and capital markets, as well as the financial position of the State, the tax system and the amount and composition of the national debt.

C. H. Elbers

# OVERZICHT VAN TIJDSCHRIFTEN

REVIEW OF PERIODICALS ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

(vervolg van nr 4, jaargang 1947, blz. 379 e. v. van dit tijdschrift)

## REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES.

*Tome XXXIX, no 4, XXXIXe Année. Oct., Nov., Déc. 1947*

M. G. Dehove. L'activité financière et la notion de „besoin public".

M. P. L. Reynaud. La psychologie du contribuable devant l'impôt.

M. Maxime Chrétien. Les conventions fiscales franco-américaines de 1939 et de 1946.

## THE BULLETIN OF THE NATIONAL TAX ASSOCIATION

*Vol. XXXIII, no 1, October 1947*

Kenneth Paul Sanow, Korean Taxation: Fiscal Year 1946—1947.

William W. Hewett. The Taxation of Increases in Personal Income.

Franklin P. Hall, The Inception of the Indiana Gross Income Tax.

Guthbert F. Reeves. The Use of Income Data for Assessment Revaluation.

*Vol. XXXIII, no 2, November 1947*

Alfred G. Buchler. The Income Tax as a Local Revenue.

Chester B. Bond. Municipal Taxes on Selected Commodities and Services.

James A. Maxwell. State Grands-in-Aid.

Mabel L. Walker. The Sales Tax as a Source of Local Revenue.

Lynn F. Anderson. State Property Tax Remissions in Texas.

*Vol. XXXIII, no 3, December 1947*

John F. Due. Federal Excise Taxation.

Roy Blough. The Issue of Federal Tax Reduction during Inflation.

Morris Beck. The Philadelphia Income Tax: a Solution to Municipal Financial Difficulties.

Blanche Davis Blank. The Australian Grants-in-Aid System.

## BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION

*Vol. I, no 8, 1947*

Léon Schaus. Les principaux impôts de Luxembourg.
Mauno Laisaari. Capital Levy in Finland.
R. Putman. Taxation des revenues de comptes bloqués.

*Vol. I, no 9, 1947*

Povl Herler. Blocked Accounts in Denmark.
H. J. Doedens. Blocked Accounts in the Netherlands.

*Vol. II, no 1, 1948*

Edouard Thiry. Le Code des droits de timbre en Belgique.
Dr Zdenek Eberl. Outline of Czechoslovak fiscal legislation.
Jean J. Lentz. Pour un code fiscal Benelux.
A. van Keulen. The Congress at Scheveningen.

*Vol. II, no 2, 1948*

Dr Camille Rosier. La fiscalité française durant la deuxième guerre mondiale.
Gilberto de Ulhôa Canto. Brazilean Taxation Alterations.

## DOCUMENTATION ÉCONOMIQUE

Dit driemaandelijks tijdschrift, uitgegeven te Parijs door het Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques en de Association de Documentation Economique et Sociale, geeft een uitvoerig overzicht van de literatuur betrekking hebbende op de volgende onderwerpen:

1. Economie Politique.
2. Histoire de la Pensée Economique.
3. Conditions de l'Activité Economique.
4. L'Activité Economique.
5. Monnaies et Finances Publiques.
6. Relations Economiques Internationales.
7. Questions Sociales.
8. Méchanisme Economique Général.

De redactie ontving de nrs 20, 21 en 22 welke een zeer groot aantal titels van publicaties inhouden.

## BULLETIN DE LÉGISLATION COMPARÉE

*no 26*

Geeft een uitvoerige beschouwing (531 pag.) over de belastingen in Frankrijk, Duitsland, België, Verenigde Staten, Engeland, Italië, Zwitserland en Rusland.

KYKLOS

*Vol. I, 1947, Fasc. 4*

Bespreking van Alfred Amonn „Grundsätze der Finanzwissenschaft" (1e deel) door Prof. F. Neumark.

MEDEDELINGEN VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID

*Nr 4, 30 Januari 1948.* De omwerking van het stelsel der directe belastingen.

*Nr 9, 5 Maart 1948.* Overdrachtstaxe bij de uitvoer.

## *UIT ANDERE TIJDSCHRIFTEN*

LONDON & CAMBRIDGE ECONOMIC SERVICE

*Bulletin I, Vol. XXVI, February 18th, 1948*

United Kingdom. The Economic Position.

J. E. Meade and F. W. Paish. Aggregate Supply and Demand at the End of 1948.

F. W. Paish. Finance.

FEDERAL RESERVE BULLETIN

*November 1947*

Banking Developments and Monetary Expansion.

*December 1947*

The Current Inflation Problem.

*January 1948*

Federal Reserve Support of Securities Market.

DER WIRTSCHAFTSPIEGEL

*2e jaargang nr 7*

H. Kruse. Die Problematik der deutschen Steuerbelastung.

M. S.

# BIBLIOGRAPHIE


| | |
|---|---|
| Allais (Maurice) | Abondance ou misère. Libr. de Médicis, 3, rue de Médicis, Paris. |
| Baker (I.R.) | La science et l' État planifié (Science and the planned State). Libr. Médicis, Paris, 1946. |
| Banque des règlements internationaux | Seizième rapport annuel, 1er avril 1945 au 31 mars 1946. Bâle 1946. |
| Banque des règlements internationaux | Règlementation de l'or et des devises en France (édité par le B.I.T., Bâle). |
| Barret (F.) | L'évolution du capitalisme japonais. Tome III Éditions sociales. Paris, 1946. |
| Bayart (P.) | L'étalon-or et les accords de Bretton Woods. Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1946. |
| Bettelheim (Ch.) | L'économie allemande sous le nazisme, un aspect de la décadence du capitalisme. M. Rivière, Paris, 1946. |
| — d° — | Bilan de l'économie française 1919-1946. Presses Universitaires, 108, bd. St-Germain. |
| Bogolepov (M. Z.) | Les impôts en Union Soviétique. Édition France U.R.S.S. Paris 1946. |
| Boyer | Guide de l'enregistrement, du timbre et des valeurs mobilières pour les commerçants et les sociétés, à jour au 1er mars 1946. S.P.I.D. Paris, 1946. |
| Chardonnet (Léo) | Traité de comptabilité industrielle Éd. Delmas, Bordeaux. |
| Commissariat général du plan de modernisation et d'équipement | 2ème Session du Conseil du Plan. Novembre 1946. |
| Conférence de Bretton Woods 1ère partie | Le fonds monétaire international I.S.E.A. Paris, 1946. |
| Coquet (Lucien) | La paix monétaire et le problème européen rhénan. J. Vrin, 6, pl. de la Sorbonne. |

COUTABLE (Jean) — Les sociétés à responsabilité limitée devant l'impôt. (Éditions du Tableau fiscal, 65, rue de la Victoire)

DIETERLEN (P.) — Au-delà du capitalisme. Presses Universitaires, Paris, 1946.

DOYEN (P.) — Essai d'une théorie sur l'intérêt du capital. Domat-Montchrestien, 158, rue St-Jacques.

DUBERGE (J.) — Le contrôle des prix en France au regard de la théorie économique. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1946.

DYKMANS (G.) — La documentation en science économique. Dunod, 98, rue Bonaparte.

GAZETTE DUNLOP — Numéro spécial consacré à la Monnaie. 1, rue Alfred de Vigny.

GACHKEL (S.) — Le mécanisme des finances soviétiques, Monnaie, Prix, crédit, budget. Payot, Paris, 1946.

PIERRE GEORGE — L'économie des États-Unis. Presses Universitaires, 108, bd. St-Germain.

— d° — — L'économie de l'U.R.S.S. 2ème éd. revue et augmentée. Presses Universitaires de France, Paris, 1946.

GISCARD d'ESTAING — Le chemin de la pauvreté. Spid. 1947.

GUILLORIT (René) — La règlementation des bourses de valeurs en France depuis juin 1940. Libr. Générale de Droit, 20, rue Soufflot.

L'HUILLIER (Jacques A.) — L'aspect monétaire des échanges internationaux. Dalloz, rue Soufflot.

LAFERRIÈRE (J.) — Cours de législation financière. Cours de Droit, Paris, 1946.

LAUFENBURGER (Henry) — Finances comparées: États-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse, U.R.S.S. Sirey, 22, rue Soufflot.

— d° — — Précis d'économie et de législation financières. Revenu, capital et impôt, 3ème éd. Sirey, Paris 1947.

LECERCLE (J.) — Bilans et monnaie, Impôt et Sociétés. Paris, 1947.

MARCHAL (J.) — Le mécanisme des prix et la structure de l'économie. Médicis, Paris, 1947.

MATHIEU (Henri) — Physiologie de la monnaie. Presses Universitaires, 108, bd. St-Germain.

MINISTÈRE DES FINANCES — Direction de la comptabilité générale. Dette publique de l'État et de la caisse autonome d'amortissement. Imprimerie Nationale, Paris, 1946.

— d° — — Direction de la comptabilité générale. Situation résumée des opérations du Trésor entre le 1er janvier 1945 et le 31 décembre 1945. Imprimerie Nationale, Paris, 1946.

— d° — — Exercice 1946. Situation des dépenses engagées au 31 mars 1946. Imprimerie Nationale, Paris, 1946.

— d° — — Inventaire de la situation financière (1913-1946) établi sur les instructions de M. Robert Schuman. Imprimerie Nationale, Paris, 1946.

PERRIN (Gaston) — La politique des réserves dans les sociétés anonymes. Libr. de Droit et Jurispr. R. Pichon, Paris.

PETIT DUTAILLIS (Georges) — Le risque du crédit bancaire. Éd. Riber, 117, bd. Sébastopol.

PILLIET (G.) — Inventaire économique de la France (French year-book). Les ordres de Chevalerie, Paris, 1946.

PIATIER (André) — Le contrôle des changes. Rapport général de la Conférence des Hautes Études internationales, 2, rue de Montpensier.

PIROU (Gaëtan) — Économie libérale et économie dirigée Sedes, 99, bd. St-Michel.

S.D.N. — Comité fiscal. Rapport sur les travaux du Comité tenu à Londres du 20 au 26 mars 1946, Genève, 1946.

RENÉ SEDILLOT — Perspectives de l'économie contemporaine. Éd. Radar, 5, avenue Flournoy, Genève.

SEDILLOT (René) — La victoire de l'or. Éd. André Martel, 7, rue Blanche.

SIMONOT (J.) — Comment stabiliser les prix et la monnaie. Marque-Maillard, 6, rue Lecourbe, Lons le Saunier.

TOULEMON (André) — Code pratique des sociétés à responsabilité limitée. Sirey, 22, rue Soufflot.

WALHIN (Ch.) — Le financement du commerce international. Dunod, 92, rue Bonaparte.

WEILLER (Jean) — Problèmes d'économie internationale: les échanges du capitalisme libéral. Presses Universitaires, 108, bd St-Germain.

WOLF (R) — Économie et Finances de la France. Brentanos, New-York, (à Paris, 37 av. de l'Opéra).

# KONINGIN WILHELMINA
## 1898—1948

Vijftig jaren zijn voorbijgegaan in de geschiedenis van het Koninkrijk der Nederlanden. Vijftig jaren, waarin onze natie het voorrecht mocht genieten, bestuurd te worden door H.M. Koningin Wilhelmina.

Als Hoofd van de Staat nam Zij met pijnlijke nauwgezetheid de voorschriften in acht der constitutie, waarop Zij de eed van trouw had afgelegd. Zij was immer, ook onder de moeilijkste omstandigheden, een waardig draagster van de Kroon.

In de wisselingen van het lot onzer natie is Zij steeds geweest het middelpunt van ons volksbeleven, de samenbundeling onzer volkskracht.

Maar Zij is ons volk meer geweest dan dit alles in de halve eeuw, die achter ons ligt: Zij was een ware moeder des vaderlands, lijdende het leed des volks als eigen leed, delende de vreugd Harer onderdanen als eigen vreugd. Lange jaren kon dit niet tot het Nederlandse volk doordringen.

Gedurende de beproevingen van de jongste oorlog echter, van enkele kluisters der vormelijkheid bevrijd, kon Zij zich vrijelijk uiten van mens tot mens. Gesteund door Haar onwankelbaar Godsvertrouwen ging Zij ons voor in woord en daad, ons moed en bezieling schenkend en de bondgenoten eerbied afdwingend.

De jaren van de oorlog hebben Koningin Wilhelmina diep bewogen, ja, tot boven het bereik Harer krachten aangegrepen. Nà de grote worsteling is menige teleurstelling Haar deel geworden. Als strijdster voor recht en waarheid onverwinbaar in de actie van het gevecht, werd Zij verslagen door de passiviteit, waartoe de vrede Haar dwong. Een vrede, waarin te dikwijls aan de gerechtigheid tekort werd gedaan en waarin de waarheid menigmaal geen gehoor kon vinden. Het was het besef van Haar ontoereikendheid in moeilijke tijd, die Koningin Wilhelmina deed besluiten afstand te doen van de Troon ten behoeve van Prinses Juliana.

31 Augustus 1948 zal daarom een dubbele betekenis hebben voor het Nederlandse volk. Op deze dag zal herdacht worden het feit, dat Koningin Wilhelmina vijftig lange jaren onze natie heeft geregeerd. En er zal reden zijn voor grote vreugde. Maar ook zal er reden zijn tot droefenis en eerbied om het feit, dat een Vorstin zichzelf heeft verteerd, opgebrand in de diepste behoefte Haar volk te geven het beste wat in Haar was. Het volk van Nederland moge zich dit op 31 Augustus indachtig zijn en vervuld geraken van een stille, grote dankbaarheid. Het moge kracht putten uit het lichtende voorbeeld, dat zijn Koningin gedurende zo vele jaren gaf!

De Redactie van „Openbare Financiën" brengt een groot Vorstin, ook als mens voorbeeldig, haar eerbiedige hulde! Moge Zij nog lang voor het gezin van Haar geliefde dochter en voor ons volk gespaard blijven en moge Haar levensavond ongestoord en vredig zijn!

# QUEEN WILHELMINA
## 1898—1948

Fifty years have passed in the history of the Kingdom of the Netherlands. Fifty years in which our nation enjoyed the privilege of being ruled by H.M. Queen Wilhelmina.

As Head of State she observed with scrupulous care the provisions of the Constitution to which she had sworn fidelity. She was always, even under the most difficult conditions, a worthy wearer of the crown.

Whatever the fate of our nation, she has always been the centre of our national feelings, the core of our national strength. But to the Dutch people she has been more than all this in the fifty years now lying behind us: she was a true mother of the Netherlands, making the sorrow of her people her sorrow and the joy of her subjects her joy. For years and years the Dutch people have failed to realise this.

During the tribulations of the late war, however, freed from some of the fetters of formality, she could express herself freely, in personal conversation. Supported by her unshakable trust in God, she set an example in word and deed, encouraging and inspiring us and commanding respect from our allies.

The war years have deeply moved Queen Wilhelmina, indeed they have taxed her beyond her powers. After the great struggle she has had to face many a disappointment. As a fighter for justice and truth invincible in the action of the fight, she was defeated by the passiveness to which peace compelled her. A peace in which justice was all too often wronged and in which truth often went unheeded. It was the realization of her inadequacy in difficult times that made Queen Wilhelmina decide to abdicate in behalf of Princess Juliana.

The 31st of August 1948 will, therefore, have a double significance for the Dutch people. On this day the fact will be commemorated that Queen Wilhelmina has ruled our nation for fifty long years. And there will be a reason for great joy. But there will also be a reason for grief and for respect because a Queen has exhausted herself, worn herself out, in order to serve her people to the best of her ability. May the people of the Netherlands remember this on August 31 and be filled with a heart-felt and deep gratitude. May it draw strength from the shining example set by its Queen for so many years.

The editorial staff of "Public Finance" respectfully pay tribute to a great Queen, exemplary also as a woman! May she long be saved for the family of her beloved daughter and for our people and may the evening of her life be undisturbed and peaceful!

# LA REINE WILHELMINE
## 1898—1948

Cinquante années de l'histoire du Royaume des Pays-Bas viennent de s'écouler pendant lesquelles il a eu le privilège d'avoir à sa tête la Reine Wilhelmine.

Comme chef d'Etat, elle a toujours et ponctuellement observé les prescriptions de la constitution à laquelle elle avait prêté le serment d'allégeance. Elle a dignement porté la couronne dans les circonstances les plus difficiles. Dans les variations du sort de notre nation elle a toujours été le centre auquel on se rallie, le symbole de l'énergie nationale.

Mais elle a été plus encore pour notre peuple pendant le demi-siècle écoulé: elle a été une vraie mère pour la patrie, souffrant des misères du peuple comme si c'étaient les siennes propres, faisant sa joie personnelle des joies du peuple.

Pendant longtemps le pays ne s'en est pas rendu compte très nettement. Mais dans les affres de la dernière guerre, libérée de certaines entraves du protocole elle a pu s'exprimer plus librement et laisser parler son coeur. Soutenue par son inébranlable confiance en Dieu, elle a marché devant nous; de la voix et du geste elle nous a donné courage et volonté; et elle s'est imposée au respect de nos alliés.

Cependant ces années de guerre ont fortement éprouvé notre Reine et, sans doute, au delà de ses forces. La grande lutte terminée, elle a eu sa grande part de déceptions. Combattante pour la cause de la justice et de la vérité elle fut invincible tant que dura le combat, mais elle a été vaincue par l'inactivité relative du temps de paix: triste paix où la justice n'a pas de place, et la vérité pas d'audience.

La conscience de son insuffisance à porter les fardeaux de sa charge en ces temps troublés, a décidé la Reine Wilhelmine à abdiquer en faveur de la princesse Juliana.

Pour cette raison, la date du 31 août 1948 prendra un double sens au coeur du peuple néerlandais. On commémorera ce jour-là le jubilé cinquantenaire du règne de la Reine Wilhelmine, et ce sera une cause de grande joie. Mais à cette joie se mêlera de la tristesse, pleine de vénération pour une souveraine qui a usé sa vie, et s'est en quelque sorte immolée pour donner à son peuple ce qu'il y avait en elle de meilleur. Le peuple néerlandais s'en souviendra et fera monter vers elle sa gratitude silencieuse et profonde. Qu'il puise des forces dans l'exemple lumineux de ce long règne!

La rédaction de „Finances Publiques" apporte son hommage respectueux à une grande souveraine et à une personnalité qui honore l'humanité! Nous formons le voeu qu'elle passe encore de longues années au foyer de sa fille bien aimée et que le soir de sa vie soit calme et paisible!

# LE PROBLÈME DES RÉPARATIONS ALLEMANDES APRÈS LA SECONDE GUERRE MONDIALE *)

PAR DR F. M. ASPESLACH

## PREMIÈRE PARTIE

### *Problèmes généraux*

Le nombre de problèmes que fait naître la politique actuelle des réparations est infini. Leurs répercussions en étendue et en profondeur sont indéfinissables.

Par leur interconnexion avec la structure économique même, ainsi que par leurs répercussions sur la nature et le volume de la production et des échanges, ces problèmes sont d'ailleurs étroitement liés à l'ensemble des mesures à prendre pour le rétablissement de l'économie, du commerce et des finances mondiaux.

Nous ne songeons pas à donner un aperçu complet des problèmes qui se posent et de leurs solutions possibles. La documentation nécessaire à ce sujet présente d'ailleurs des lacunes aussi nombreuses que regrettables et d'une importance telle que des interpolations, même les plus judicieuses, ne pourraient les compléter.

Notre exposé comporte cependant un effort de synthèse, tendant à réunir en un tout plus ou moins homogène, un nombre d'éléments divers.

Nous avons parcouru de nombreux documents et une grande partie de la littérature alliée, neutre, et même allemande qui traitent des problèmes de réparations et il est frappant de constater que, de toutes ces études, se dégage une atmosphère pessimiste quant aux conséquences économiques et financières des mesures prises ou envisagées.

***

A l'heure présente et plus particulièrement depuis le début de ce mois, les problèmes relatifs aux réparations allemandes sont entrés dans un stade nouveau: ce stade correspond à une crise qui mène les problèmes dans une voie qui rappelle singulièrement les voies d'après l'autre guerre.

---

*) Texte d'une Conférence prononcée à l'Institut Belge des Finances publiques le 28 janvier 1947.

On se souvient qu'alors, à la suite de difficultés d'ordre pratique, les possibilités réelles de paiement et de transfert ont été étudiées par les économistes les plus éminents parmi lesquels nous pouvons citer notamment Keynes, Ohlin, Rueff, et l'on peut dire que vers la fin de la période 1920—1930, les experts, tant ceux des pays vainqueurs que ceux des puissances centrales étaient arrivés à certaines conclusions généralement admises concernant le mécanisme des réparations monétaires.

Les réparations n'ayant pas pu donner à l'époque les résultats qu'on en avait espérés, il était logique que cette fois-ci on ait étudié et introduit d'autres méthodes d'indemnisation des pays victorieux.

Ce sont ces méthodes que nous nous proposons d'analyser sommairement dans leurs caractéristiques fondamentales, pour examiner leur évolution probable en vue de permettre une vision sur les développements futurs.

***

C'est depuis l'autre guerre que le mot „réparations" est utilisé dans notre vocabulaire dans son sens actuel. Il se substitue aux notions antérieures de tribut de guerre ou de rançon; le concept de „réparation" suppose la poursuite d'une politique qui vise à *réparer* le dommage causé de façon directe ou indirecte par l'agresseur. C'est ainsi qu'on pouvait à bon droit parler de réparation après la guerre 1914—1918: car les 14 points de Wilson prévoyaient effectivement que l'Allemagne devait s'engager à restaurer l'économie des nations victorieuses en *réparant le dommage* qu'elles avaient subi par le fait de l'Allemagne.

La terminologie généralement admise actuellement désigne également l'ensemble des mesures touchant à la liquidation du récent conflit, par l'expression „réparations" pour autant que ces mesures donnent lieu à des transferts de biens des pays ennemis vers les pays membres des Nations Unies.

L'emploi généralisé de ces termes nous a incité à en user à notre tour. Nous devons cependant formuler des réserves quant à la précision du concept.

Les décisions prises à l'issue de ce conflit ne s'inspirent plus d'un principe exclusivement économique de réparation des dommages subis. Les décisions s'inspirent en tout premier lieu d'un besoin international de sécurité morale, politique et militaire.

Cette sécurité implique des mesures dans le domaine économique. C'est ainsi que l'on considère que le potentiel industriel du *Japon* doit être réduit et contrôlé et qu'il est indispensable de ramener l'activité en *Allemagne* au niveau moyen de celle des pays continentaux de l'Europe autres que la Russie.

Cet aspect téléologique est d'une portée extrêmement vaste et implique une politique nettement différente de celle qui fut suivie après l'autre

guerre. Par réparations, on n'entend, cette fois-ci, que la répartition au profit des alliés, suivant certains quotas, d'un surplus économique (allemand) dépassant les besoins fixés par les critères que nous venons de formuler.

***

On ne peut assez souligner *l'importance mondiale* des réparations.

Cette portée mondiale apparaît clairement si l'on veut bien songer que des transferts de propriétés et de contrôles économiques auront lieu de tous les pays vaincus vers les pays vainqueurs, dans les différents continents: en Extrême-Orient, ce sont les transferts du Japon, de la Mandchourie, de Formose et de nombreuses îles, précédemment sous la souveraineté ou la domination japonaise, vers les Grandes Puissances du Pacifique; en Europe, ce sont les transferts de la propriété industrielle et commerciale de l'Allemagne, ce sont en outre des transferts de biens produits de Finlande, de Hongrie, de Roumanie, de Bulgarie, ainsi que des transferts divers de l'Autriche et de l'Italie. Si l'on songe en outre que les avoirs étrangers de ces pays à travers le monde passeront en d'autres mains et d'autres contrôles; si l'on songe enfin que de nombreuses modifications territoriales en Europe et en Extrême-Orient avec ou sans transplantation de populations se sont réalisées ou vont se réaliser, on comprendra sans difficultés quelles perturbations toutes ces décisions devront nécessairement provoquer à courte et à longue échéance sur les différents marchés et les courants commerciaux, même si l'on ne tient pas compte de toutes les difficultés secondaires qu'entraîneront les problèmes issus des méthodes techniques appliquées pour effectuer ces transferts.

***

Pour chaque cas de réparation, il y a donc des problèmes à résoudre. On peut distinguer dans ceux-ci trois phases successives:

1. les problèmes de la détermination et de la mobilisation dans le pays tributaire des biens susceptibles d'être affectés aux réparations;
2. les transferts de ces biens vers le pays bénéficiaire;
3. l'indemnisation, dans chaque pays bénéficiaire, des personnes ayant droit à dédommagement.

Si ces trois problèmes sont essentiels, ils ne sont cependant pas les seuls. En effet, nous n'avons pas fait allusion ici aux questions particulièrement délicates relatives *à l'évaluation des sacrifices supportés ou des dommages subis* par les pays alliés, aux problèmes *du choix et de l'évaluation des biens a répartir* ni aux problèmes *de dédommagement dans les pays ennemis* à ceux de leurs nationaux qui sont dessaisis de leurs biens à la suite de l'affectation de ceux-ci aux réparations.

Nous écarterons d'emblée la troisième des phases citées ci-dessus

et qui correspond pratiquement à ce qu'il est convenu d'appeler le problème des dommages de guerre. Chaque pays règle *souverainement* ce problème, celui-ci n'ayant pas fait l'objet d'un accord international. Seuls les deux premiers points ont été envisagés dans les négociations et c'est sans doute en raison du principe juridique de la souveraineté nationale que le règlement du troisième élément a été laissé entièrement au législateur de chaque pays bénéficiaire séparément.

Nous ne pouvons cependant que regretter de telles décisions. Il eut en effet été du plus haut intérêt d'établir également, en cette matière, certaines *normes*. A défaut de toute disposition générale, il sera malaisé de dégager les répercussions immédiates des livraisons au titre de réparations sur l'économie des démocraties. Il sera, dès lors, impossible de corriger en temps voulu les fautes et les erreurs au fur et à mesure que celles-ci pourraient se commettre.

***

Le caractère essentiel des réparations actuelles est qu'elles ont été fixées surtout *en nature*. C'est ce caractère qui les distingue de celles d'après l'autre guerre.

Il en a été décidé ainsi non seulement pour donner satisfaction à la Russie dont l'économie est essentiellement physique et planifiée, mais également dans l'espoir d'échapper aux inconvénients que représentent les autres modalités de réparations, telles que celles qui, après 1918, ont en fin de compte été financées en grande partie par les alliés eux-mêmes.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces problèmes.

Mais ces espoirs étaient-ils fondés? En d'autres mots, existe-t-il une *doctrine* qui permet dans le cadre d'une économie monétaire-capitaliste de prévoir la réussite possible d'une telle politique sans compromettre les équilibres existants?

C'est ce que nous avons voulu examiner et les quelques indications que nous avons pu recueillir prouvent que les économistes Ohlin et Keynes admettaient pour les réparations en nature la possibilité technique d'éviter les inconvénients des transferts monétaires, mais croyaient que cette forme se heurterait inévitablement à l'opposition des puissantes industries exportatrices britanniques et américaines.

C'est l'économiste suédois Ohlin, qui dans la revue anglaise „The Economic Journal" de juin 1929 pose le premier la question. Voici comment il présente le problème; nous tenons à le rappeler ici parce que, à notre connaissance, c'est la seule fois que le problème ait été posé: Ohlin engagé avec Keynes dans une discussion où il défendit la thèse qu'il n'existait pas de problème de transfert, voit les points faibles de son argumentation et pour échapper à la dialectique de son adversaire, il se pose la question: Si nous admettons qu'un transfert *automatique* de

plusieurs milliards de marks peut s'avérer impossible, doit-on en conclure finalement que des *paiements* en réparation de tels montants sont *impossibles*? En d'autres mots dit Ohlin: Y-a-t-il dans le raisonnement des économistes qui défendent cette thèse un élément qui prouve que des *livraisons en nature* d'une même importance seraient impossibles également?

„A mes yeux, il faut y répondre par la négative. Quelles que soient les possibilités de transfert automatique, il n'y a aucun doute que des livraisons en nature, c'est-à-dire *un déplacement organisé — on dirait actuellement planifié — de la demande*, peuvent provoquer un excédent d'exportation de l'Allemagne de la grandeur et de la valeur envisagées par le plan Dawes. Par les impôts levés en Allemagne, il est possible de libérer une quantité suffisante de biens de production allemands à cet effet. Une telle politique, de même que le transfert automatique, implique un réajustement de la production dans les pays bénéficiaires des réparations. Nul n'ignore que ces pays ne sont ni la Grande-Bretagne ni l'Italie, mais partiellement la France, partiellement et largement les Etats-Unis (les réparations étant utilisées pour le remboursement des dettes interalliées). Toutefois, il n'est guère douteux que les Etats-Unis continueront à exporter d'énormes capitaux en Amérique du Sud. C'est pourquoi on peut admettre que c'est finalement la France et l'Amérique du Sud qui reçoivent les réparations. En principe, la voie la plus sûre et la plus simple d'organiser les réparations serait une politique de livraisons en nature faites par l'Allemagne à la France et aux pays de l'Amérique du Sud, qui *désirent* importer nombre de marchandises que l'industrie allemande *est bien à même de produire*.

Malheureusement, une telle politique n'entre pas dans le champ des possibilités pratiques. L'opposition inévitable à un tel plan de la part de puissantes industries d'exportation américaines et britanniques constitue un des obstacles réels — et peut-être le plus grand de tous — à une solution organisée du problème des réparations."

En réponse à cette formule, Keynes se déclare parfaitement d'accord (I fully agree) avec le professeur Ohlin concernant la possibilité théorique des livraisons en nature. Et il ajoute que les expéditions organisées de marchandises permettraient d'éviter les difficultés qui font l'objet des discussions doctrinales. Mais, dit-il pour conclure, je me rends parfaitement compte des obstacles pratiques qui s'y opposent.

* * *

Nous ignorons si ces conclusions théoriques sont à la base des décisions qui ont été prises à Yalta et à Potsdam de faire payer l'Allemagne en nature. Nous inclinons plutôt à croire que c'est surtout sous la pression du gouvernement russe que les clauses y relatives ont été introduites et aussi en vue de faciliter l'acquisition de certains biens, puisque les

biens peuvent être définis par le pays bénéficiaire, du moins en ce qui concerne les Grands qui participent à l'occupation de l'Allemagne.

Mais tout n'est pas dit sur la possibilité pure et simple des livraisons en nature.

Nous croyons avec Keynes et Ohlin que ces livraisons permettent d'échapper effectivement aux problèmes complexes des transferts, mais il y a des réserves, des conditions à cette possibilité qui n'ont pas été citées par eux. Pour que ces livraisons soient supportables, les conditions à remplir sont au nombre de trois que nous résumons dans trois groupes:

1. il faut qu'il y ait *pénurie* de ces produits dans le pays bénéficiaire;

2. il faut une balance de paiements active dans le pays tributaire ou l'accord des intérêts qui contrôlent le financement du déficit;

3. il faut que le pays tributaire ait un revenu national suffisant pour résoudre le problème budgétaire qui en résulte.

D'abord, disons-nous, il faut qu'il y ait pénurie et demande pour ces produits dans le pays bénéficiaire. En effet, s'il n'y a pas de pénurie et que l'offre des producteurs nationaux permette de satisfaire la demande, l'économie ne sera pas préparée ni disposée à accepter les produits en question. Toute offre supplémentaire risquerait de nuire à la bonne marche du système économique et du mécanisme des prix, de provoquer la fermeture d'usines et d'accentuer le chômage. Les livraisons en nature doivent donc se limiter à une gamme de produits judicieusement établie.

En second lieu, il faut que le pays débiteur ait une balance des paiements active. Si cette condition n'est pas remplie, les livraisons ne sont pas économiquement impratiquables, mais elles reviennent en fait à constituer un cadeau ou un don de la part de ceux qui financent le déficit de la balance des paiements. De toute façon ce ne serait pas un moyen d'échapper aux problèmes de transfert puisque le financement serait en fin de compte supporté pour une bonne part par les alliés, comme c'était le cas après l'autre guerre.

Enfin, disons-nous, le pays tributaire doit produire un revenu national suffisant. En effet, nous l'avons vu dans le passé, le pays tributaire ne peut prélever sur sa substance sans appeler le financement étranger. Les besoins de consommation, d'amortissement et de renouvellement de matériel doivent être satisfaits par prélèvement prioritaire sur le revenu national. Ce n'est que la partie dépassant ces besoins minima qui pourra être affectée à un fonds créé pour le rachat des biens qui seront destinés aux livraisons en nature.

***

Nous croyons avoir suffisamment montré par ceci quelles sont les limites imposées à la possibilité des livraisons en nature.

*Ces conditions sont nécessaires et suffisantes pour que des paiements en nature*

*puissent avoir lieu.* Il en résulte que de telles livraisons pourront se faire dans le cas de l'Allemagne dans la mesure où certains pays étrangers voudront bien assumer la responsabilité de financer le déficit de la balance des paiements allemands et avec l'accord de ces pays seulement, c'est-à-dire de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis.

Ces conditions sont réalisées dans deux formes de livraisons en nature que nous connaissons tous et qu'il convient de rappeler.

Quant aux répercussions sur la balance des paiements, on peut en effet établir un parallèle entre les réparations en nature et d'autres livraisons en nature qui nous sont plus familières et qui ont joué un rôle primordial pendant la guerre et dans l'immédiat après-guerre. Nous songeons aux livraisons prêt-bail et aux livraisons de l'UNRRA.

L'économie des pays bénéficiaires et fournisseurs répondait aux trois conditions que nous avons formulées ci-dessus.

## DEUXIÈME PARTIE

## *Les biens et les parts*

Après ces *conditions* théoriques, il convient d'examiner les solutions qui ont été adoptées et de voir quelles en sont les possibilités de réalisation pratique.

Il importe tout d'abord de signaler qu'il serait vain de chercher un principe unique d'après lequel la politique suivie depuis la fin des hostilités aurait été déterminée. Les décisions de principe comme les modalités concrètes d'exécution diffèrent suivant les cas et ce malgré les efforts incontestables pour régler les problèmes suivant des procédés rationnels, voir scientifiques.

Les réparations revêtent dès lors les modes les plus divers, depuis l'absorption territoriale complète — comme c'est le cas pour les républiques baltes, les colonies italiennes et certains territoires japonais — l'imposition d'une indemnisation forfaitaire des dommages causés fixée à 300 mill. de dollars, valeur 1938, pour les satellites continentaux de l'Axe, jusqu'à la désindustrialisation partielle et la répartition de la capacité excédentaire en ce qui concerne l'Allemagne et le Japon.

Les réparations sont essentiellement limitées à des livraisons à effectuer sur la *production courante* pour la Finlande, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie. Ces livraisons sont en cours depuis deux à trois ans pour la plupart de ces pays et les problèmes qu'ils font naître dépassent le cadre tracé à cette conférence. Nous ne les citons que pour mémoire. C'est pour les mêmes raisons que nous citerons le cas de l'Italie, dont les réparations seront conçues d'après une formule mixte.

Les bases des réparations *allemandes* ont été fixées à Yalta et précisées à Potsdam. Les demandes de réparations russes portaient sur 10 milliards de dollars, valeur 1938, à prélever sur l'équipement industriel

allemand et sur la production courante pendant un certain nombre d'années.

Le chiffre de 10 milliards de dollars n'a pas été repris dans les accords mais les Russes le considèrent cependant toujours comme un objectif à atteindre. Toute leur politique économique en Allemagne semble orientée vers ce but.

Il a été convenu, lors la Conférence de Crimée, à Yalta, d'accorder à la Russie la moitié des réparations allemandes, sans que ce soit stipulé dans les textes publiés, tandis que la seconde moitié était attribuée à l'ensemble des autres alliés bénéficiaires de réparations allemandes.

La Russie obtient de plein droit tous les avoirs allemands dans les pays de l'Europe Orientale et Balkanique et effectue souverainement les prélèvements jugés nécessaires pour son dédommagement dans sa zone d'occupation en Allemagne. Elle s'est engagée à dédommager la Pologne et aurait, en fait, cédé 15 p.c. de sa part à ce pays.

Outre ces prélèvements dans sa zone d'occupation, la Russie obtient encore 25 p.c. de l'outillage industriel à prélever dans les zones occidentales, dont les 4/10 sans contre-prestation et les 6/10 en échange de produits alimentaires et de matières premières.

Pour la répartition entre les autres alliés, des avoirs allemands, c'est la Conférence de Paris sur les réparations qui a fixé des quote-parts qui déterminent pour chaque pays ses droits dans l'ensemble des biens à répartir. Les quote-parts attribuées à la Belgique sont de 2,70 p. c. pour les avoirs allemands à l'étranger et les livraisons de production courante et de 4,50 p.c. pour les navires marchands et les installations industrielles à enlever d'Allemagne.

Tous les biens affectés aux réparations sont mis en pool et la répartition se fait par les soins de l'agence interalliée des réparations, l'I.A.R.A., qui comptabilise en outre toutes les livraisons pour les zones occidentales.

Nous ne nous arrêterons pas longuement aux *critères* qui ont été admis pour la fixation des quotas. Il suffira de signaler que ceux-ci n'ont pas été fixés dans des discussions libres entre tous les intéressés, comme c'était le cas après l'autre guerre, mais qu'ils ont pratiquement été imposés par les Grands. Ces critères ont été fixés à Yalta et définis en ces termes:

„Les réparations doivent être attribuées en premier lieu aux pays qui ont supporté le *fardeau* principal de la guerre, qui ont subi les plus lourdes *pertes* et ont organisé la *victoire* sur l'ennemi."

En d'autres mots, les quote-parts de réparations seront représentatives non seulement des pertes en hommes et en potentiel économique, mais elles sont à considérer aussi comme une récompense proportionnée à la part prise dans la victoire commune. C'est nettement désavantager les pays qui ont été occupés par rapport à ceux qui ne l'ont pas été.

C'est en application de ces principes et sur la base des chiffres remis par les pays intéressés que les quotas ont été calculés. Ce sont ces calculs qui ont fixé notre part à 2,70 p.c. mais l'abandon partiel par l'Amérique, le Canada et l'Afrique du Sud d'une partie de leurs droits aux biens de capital allemands a donné lieu à la fixation d'une quote-part spéciale pour ces biens — appelé quota B —; c'est ce qui explique que notre part est plus élevée dans cette catégorie et s'élève à 4,5 p.c.

Les quotas étant rigidement fixés, la question importante est d'examiner quels sont les biens qui sont versés dans le pool des réparations dont la répartition est assurée par l'I.A.R.A. Y-a-t-il des biens économiques hors pool? Leur montant a-t-il été fixé? Quelle est notre part éventuelle dans ceux-ci? Sont-ils équitablement répartis entre les intéressés sur la base d'accords librement discutés?

La réponse à ces questions est importante ainsi que nous essayerons de le démontrer.

Il convient d'abord de signaler que par la signature de l'accord de Paris, le Gouvernement belge a renoncé, vis-à-vis de l'Allemagne, à toutes ses créances issues de la guerre, qu'elles soient de caractère public ou privé, y compris le coût de l'occupation allemande, les avoirs en clearing et les créances sur les Reichskreditkassen.

En d'autres termes, tous les dommages aux personnes et aux biens, et tous les dommages financiers de l'occupation sont considérés comme épuisant les demandes, c'est-à-dire comme étant entièrement couverts par les biens à obtenir du pool occidental de réparations sur la base des quota A et B.

Notre part de réparations sera donc en fonction directe de l'importance du pool de réparations. Il nous reste cependant d'autres possibilités de revendication vis-à-vis de l'Allemagne ainsi qu'il est expressément prévu dans l'accord de Paris (art. 2 B III).

Mais il est des avantages économiques de la défaite allemande qui sont inégalement répartis entre les alliés, à l'avantage surtout des puissances occupant l'Allemagne. Il est vrai que ces puissances ont eu également de lourdes charges résultant directement de l'occupation même, mais il est probable que celles-ci seront portées en compte ultérieurement et qu'il n'en sera pas de même pour les avantages. En tout état de cause notre conclusion doit être qu'il serait raisonnable que toutes les charges et avantages de la défaite allemande soient équitablement répartis entre tous les alliés, grands et petits, et que ce soit non seulement une minime quantité de biens assez arbitrairement choisis sous le pouvoir absolu de commandants de zone qui soient attribués aux pays qui ne participent pas au gouvernement de l'Allemagne, qui constitue le Conseil de Contrôle allié de Berlin.

*
* *

La grande question est donc celle de définir quels sont les biens susceptibles d'être disponibles pour les alliés, c'est-à-dire détachés du patrimoine allemand.

Par leur forme physique, les sources possibles de réparations peuvent se grouper essentiellement en trois catégories distinctes: les biens matériels, les biens immatériels et l'emploi de la main-d'oeuvre.

Dans la première catégorie, celle des biens *matériels* ou corporels, nous pouvons distinguer entre les biens à produire, c'est-à-dire la production courante et les biens existants. Ces derniers se décomposent en trois groupes:

1. Ceux à caractère unique et exceptionnel, tels que le butin de guerre et certains biens susceptibles d'être répartis à titre de restitution;
2. le capital national fixe permanent de l'ennemi, tel que des territoires, des colonies et de l'équipement industriel;
3. des avoirs ennemis en territoires étrangers alliés ou neutres.

Pour les biens *immatériels* ou incorporels nous pouvons faire une distinction entre la propriété scientifique, y compris la propriété industrielle, les brevets, les renseignements technologiques et la propriété artistique, propriété littéraire, droit d'auteur, etc.

Enfin, il y a l'usage de la *main-d'oeuvre* ennemie capable de prestations manuelles ou intellectuelles (inventeurs, savants, techniciens).

Passons à l'examen de ces différentes catégories de biens pour autant que celles-ci soient, en tout ou en partie, disponibles et détachons-en d'abord les biens qui ont été attribués au pool occidental des réparations.

L'accord de Potsdam stipule que ceux-ci „shall be met from the Western zones and from appropriate German external assets", il ajoute que le montant des biens à enlever des zones occidentales sera fixé endéans les six mois (c'est-à-dire avant le 2 février 1946) et que les déplacements devront être terminés deux ans plus tard, c'est-à-dire le 2 février 1948.

Dans le schéma des sources possibles de réparations que nous venons de donner, ces biens se rangent uniquement dans la première catégorie, celle des biens matériels, c'est-à-dire que sont exclus les biens immatériels de l'utilisation de la main-d'oeuvre.

Par ailleurs, ces biens de réparations n'englobent pas l'ensemble des biens matériels disponibles pour les alliés en Allemagne en raison d'une triple limitation: la première, c'est qu'une certaine quantité de biens passe aux alliés sous forme de butin de guerre, une autre partie sous forme de restitution de biens spoliés et une troisième limitation consiste dans le fait que rien n'est stipulé dans les textes publiés qui permet de conclure que toutes les usines démantelées ou tous les biens de production courante non payés seront nécessairement affectés au pool. La possibilité semble donc subsister pour les puissances occupant l'Allemagne d'obtenir des biens économiques matériels hors quota.

En ce qui concerne le *butin de guerre*, de prime abord, il semble tout-à-fait normal que le matériel purement militaire passe aux mains des armées qui l'ont capturé. Au cours des négociations, certains pays ont émis l'avis que cette conception de partage du butin était périmée et qu'il fallait y substituer le principe de la collectivité du butin de guerre au bénéfice de tous les alliés, ne fut-ce qu'en ce qui concerne le matériel accessoire, tel les installations sanitaires et chirurgicales de l'armée allemande. Cette thèse n'a pas été retenue et le butin de guerre a été exclu du pool de réparations. C'est cette circonstance qui permet aux alliés d'acquérir notamment d'importantes installations portuaires ayant appartenu à la marine allemande et qui ne diffèrent en rien des installations purement civiles; toute la flotte aérienne allemande également appartient au butin de guerre.

Quant aux *restitutions*, il était logique de les distinguer des réparations proprement dites. Toutefois, l'I.A.R.A. n'a jusqu'à présent pas été saisi d'un seul cas de restitution; la restitution de l'or s'effectue séparément.

Pour les biens qui n'auront pas été désignés par le Conseil de Contrôle pour être affectés aux réparations et qui n'appartiennent ni au butin de guerre ni aux biens susceptibles d'être restitués, nous n'avons trouvé aucune indication imposant aux puissances occupantes l'obligation de veiller à leur conservation.

Notre *première conclusion* est dès lors, qu'il y a une *inégalité de traitement entre puissances alliées*, inégalité qui tend à limiter à l'extrême la part des petites puissances dans des biens économiques allemands, bien que les quote-parts des réparations mêmes soient fixées sur des bases rationnelles. La cause de cette inégalité résulte dans le fait que toutes les décisions se rapportant à l'Allemagne sont prises unilatéralement par les 4 Grands, sans que ceux-ci ne doivent justifier leurs décisions vis-à-vis de l'ensemble des Nations Unies.

Cette première conclusion est confirmée quand on passe à l'examen des biens immatériels. La question de la propriété scientifique et des droits d'auteur est actuellement en discussion. Les propositions faites jusqu'à présent notamment en ce qui concerne les brevets, consacrent certaines inégalités. Par ailleurs, tous les autres biens et avantages incorporels passent directement aux puissances occupantes, chacune en ce qui concerne sa zone et il y a lieu notamment de citer les renseignements technologiques divers, les demandes de brevets non encore accordées, les résultats de recherches de laboratoires, les renseignements commerciaux, etc. Enfin, les petites puissances n'ont que des droits très limités en ce qui concerne les visites d'installations industrielles susceptibles de les intéresser.

Quant à l'utilisation de la main-d'oeuvre allemande par les pays alliés, là également il y a des règlements plus ou moins arbitraires. Il y a toutefois lieu de signaler que notre pays a pu bénéficier d'un

important contingent de prisonniers de guerre allemands qui ont été affectés surtout au travail dans nos mines. C'est grâce à cet appoint de main-d'oeuvre que la crise charbonnière a pu être enrayée partiellement, accélérant ainsi notre reprise économique. D'autres pays, tels que la Hollande, n'ont pas bénéficié de ces avantages.

***

Les considérations que nous venons d'émettre mènent à la conclusion générale que les biens qui sont ou seront détachés du patrimoine économique peuvent se classer en deux catégories: les biens du pool des réparations et les autres.

Ces derniers bénéficient uniquement aux grandes puissances, tandis que les autres sont répartis plus ou moins équitablement.

Quel est maintenant le volume ou la valeur du pool des réparations? A la vérité, celui-ci n'a pas été établi bien qu'un délai ait été prévu à Potsdam pour sa fixation. Il a été convenu que l'ensemble du „surplus capacity" c'est-à-dire la capacité de l'économie allemande qui dépasse ses besoins de paix serait mise progressivement à la disposition de l'I.A.R.A.

Au début il était prévu que ces quantités seraient extrêmement élevées et on avait même cité un chiffre d'une valeur de 10 milliards de dollars 1938, c'est-à-dire une part égale aux exigences russes. Au début en effet, on songeait à une agrarisation très poussée inspirée du plan Morgenthau; c'est d'ailleurs dans cet esprit qu'ont été conçues les „directives 1076" du 26 avril 1945 ordonnant au Général Eisenhower d'arrêter toutes les activités industrielles de base en Allemagne.

Dans la suite toutefois, l'impossibilité de réaliser le plan Morgenthau a été reconnue et un plan plus modeste de désindustrialisation a été élaboré. Ce plan est connu sous la dénomination „*plan de mars*" parce qu'il a été publié le 26 mars 1946, c'est-à-dire moins d'un an après la „directive 1076". [1])

Le plan de mars prévoit le démantèlement de tout le potentiel industriel qui n'est pas nécessaire à la couverture des besoins du peuple allemand, compte tenu de ce que le standard de vie de celui-ci ne dépasse pas la moyenne de l'Europe Continentale, non compris la Russie. Certaines industries sont interdites telles que la construction d'avions, de navires, de machines-outils lourdes, d'autres sont ramenées de 50 à 60 p.c. de la capacité d'avant-guerre — c'est le cas notamment pour les métaux non ferreux — d'autres industries, enfin surtout des industries de biens de consommation, pourront se développer librement.

Tout le plan est basé d'une part sur une production d'acier de 5,8

---

[1]) Le „plan de mars" a été révisé à son tour au mois d'août 1947, mais n'a pas encore fait l'objet d'un accord entre les 4 puissances occupantes.

millions de tonnes au maximum, chiffre qu'il faut rapprocher de la production de près de 20 millions de tonnes atteinte en 1935 et, d'autre part, sur un équilibre de la balance des paiements avec importation et exportation maximum de 3 millions de marks 1936.

Ce plan ne pouvait se réaliser que moyennant le rétablissement de l'unité économique des quatre zones et du libre échange entre ces zones, les zones de l'Est livrant des vivres aux zones occidentales. L'unité n'ayant pas été réalisée pas plus que les courants d'échanges prévus, les Anglo-Saxons ont dû consentir d'importants sacrifices financiers pour importer des vivres en Allemagne.

Cette situation ne pouvait perdurer et les Anglo-Saxons viennent d'unifier les deux zones et de réorganiser l'économie de celles-ci en accordant pour une durée de trois ans des crédits annuels de 1 milliard de dollars [2]). Cette nouvelle orientation implique en fait l'abandon de la politique de Potsdam et du plan de mars et l'arrêt prochain du démantèlement. Seules quelques usines de guerre seront encore mises à la disposition de l'I.A.R.A. Comme toute réparation, il nous resterait dans cette hypothèse la possibilité d'obtenir l'attribution des avoirs allemands existant en Belgique et celle — assez théorique d'ailleurs — de bénéficier de livraisons en nature sous la forme de biens de production courante.

***

Nous avons ainsi jeté un rapide coup d'oeil d'ensemble sur le règlement des réparations actuelles.

Si l'on compare les réparations fixées par le Traité de Versailles et celles fixées par les accords de Potsdam-Paris, on peut y discerner des différences essentielles tant au point de vue économique proprement dit qu'au point de vue doctrinal.

Du point de vue *économique* les réparations imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles étaient surtout basées sur le revenu et la production exprimés en valeurs et non en termes physiques de marchandises individualisées: la solution finale était orientée vers la commercialisation de la dette des réparations. Les accords de Potsdam-Paris, au contraire, mettent l'accent sur les biens de production à désigner par des autorités non-allemandes.

Du point de vue *doctrinal*, on peut dire que le Traité de Versailles était conçu dans un esprit libéral tandis que les accords de Potsdam-Paris sont conçus dans un esprit nettement collectiviste.

Ce sont les conceptions libérales qui expliquent que les réparations de 1914—1918 — librement discutées entre tous les pays intéressés —

---

[2]) Ces chiffres ont été aménagés dans la suite et notamment par la mise en application du European Recovery Program.

ont été fixées surtout en termes financiers. Ils prévoyaient un dédommagement monétaire aux intéressés, basé somme toute sur une fraction du *revenu* annuel de l'Allemagne et l'adaptation économique impliquée par ces mouvements était laissée entièrement à l'automatisme de la libre concurrence des prix et des changes.

Les réparations actuelles sont des réparations planifiées payables en nature. Elles n'ont pas été librement discutées par tous les intéressés quant à leur forme ou à leur nature, ni quant à leur désignation. Seuls les quotas ont été discutés. Jusqu'à présent aucun lien n'a été établi entre les réparations et les finances. Le rétablissement de l'équilibre rompu par ces planifications dans le pays tributaire et bénéficiaire ne pourra être réglé que par une autre planification.

Ce système qui fonctionnera parfaitement dans un régime communiste ou entièrement planifié comme c'est le cas dans les pays d'Europe Orientale, ne s'adapte pas automatiquement à notre système qui malgré certains contrôles est toujours basé sur un mécanisme de laissez-faire.

Dans les pays capitalistes, des modifications de structure importantes seraient nécessaires pour intégrer utilement ces réparations dans l'économie libre: en tout état de cause le Gouvernement doit intervenir pour prendre réception des biens et les revendre au profit du Trésor.

La solution donnée aux réparations actuelles, considérée du point de vue doctrinal, apparaît donc comme une solution dualiste émanant d'une idéologie hybride qui, elle-même, est la conséquence d'un compromis entre le collectivisme et le libéralisme.

## TROISIÈME PARTIE

### *L'application des accords sur les réparations*

Il reste à répondre à deux questions.

Quels sont les transferts déjà réalisés en matière de réparations et quelles sont les perspectives d'avenir?

En ce qui concerne les réparations prélevées dans la zone d'occupation russe, nous ne disposons que d'informations fragmentaires et non contrôlées. Dans sa zone, l'U.R.S.S. s'efforce de prélever le maximum possible de biens d'équipement industriel et de biens de production courante en vue d'atteindre son objectif final qui est, nous l'avons dit, une valeur de réparations de l'ordre de 10 milliards de dollars 1938. Différentes estimations portent les démantèlements d'installations industrielles russes et polonaises à 85 p.c. de l'ensemble des installations existantes. Ce pourcentage est particulièrement élevé et dès lors sujet à caution. Les 15 p.c. de l'industrie restants travailleraient pour le compte de l'économie russe, et une part importante de la production agricole prendrait également le chemin de la Russie, contrairement aux accords de Potsdam qui prévoyaient l'unité économique allemande,

précisément en vue de la formation d'une entité plus ou moins autarchique, pour créer en équilibre d'échanges entre les régions industrielles de l'Ouest et les régions orientales à prépondérance agricole.

Quant aux zones occidentales, le démantèlement d'installations industrielles s'est poursuivi à un rythme plutôt ralenti. Ici les destructions étaient plus importantes que dans la zone orientale et l'on estime qu'elles ont réduit la capacité industrielle de 15 p.c. Nous ignorons quel pourcentage supplémentaire a été désigné pour être démantelé.

Les seuls chiffres disponibles sont ceux relatifs aux allocations faites par l'I.A.R.A.

A 15.000 à 20.000 tonnes près, toute la flotte commerciale allemande a été répartie par l'I.A.R.A. Le tonnage alloué s'élève à 660.000 tonnes valant environ £ 11,5 millions. La Belgique s'est vu attribuer 7 navires jaugeant quelque 11.000 tonnes, et d'une valeur de £ 1938: 181.400.

Quant aux biens d'équipement industriel, jusqu'au mois de décembre 1946 [3]), les Autorités de Contrôle Alliées ont mis à la disposition de l'Agence Interalliée des Réparations, 4 lots distincts de biens d'équipement industriel:

1. un lot de 72 usines pour lesquelles 51 inventaires ont déjà été remis;
2. trois lots de machines d'usage général et de machines-outils et d'équipement.

Ces biens ont été répartis entre les 18 nations membres de l'Agence Interalliée des Réparations.

Il n'y a pas encore eu de livraisons de production courante.

Il convient de signaler que les pays signataires peuvent imputer sur leur quote-part de réparations les avoirs allemands qu'ils ont trouvés sur leur territoire, mais le total de ces avoirs viendra en déduction du pourcentage accordé pour l'ensemble des avoirs extérieurs allemands et des livraisons de biens de la production courante.

Il faut signaler à ce sujet que la valeur des approvisionnements allemands capturés par les alliés en Belgique et les autres matériels susceptibles de servir à des usages civils, sera imputée sur notre quote-part de réparations. Nous ignorons si un autre accord est intervenu à ce sujet; quoi qu'il en soit, signalons que ces approvisionnements s'élèvent à 1,5 à 2 milliards de francs soit 400 à 500 millions de francs 1938. [4])

Des difficultés ont surgi à la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Représentants à propos de la déclaration belge concernant les avoirs allemands en Belgique. De nombreuses critiques ont été adressées à ce sujet au Gouvernement. Le rapport Vaes signale qu'une estimation provisoire des biens allemands sous séquestre en Belgique

---

[3]) Depuis lors de nouvelles attributions ont eu lieu.

[4]) Compte tenu des modifications dans la valeur de la monnaie et de l'évolution des prix.

portait ceux-ci à environ 2,5 milliards de francs belges actuels, soit quelque 1.700 millions de francs belges 1938.

Il est apparu plus tard que cette déclaration situait notre pays, dans l'ordre de grandeur, en troisième position, immédiatement après les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, mais avant la France, les Pays-Bas, la Tchécoslovaquie, etc. Or, les investissements allemands dans certains de ces pays étaient avant le conflit mondial de notoriété supérieure aux avoirs allemands en Belgique.

Sur la base des déclarations faites et d'après nos premières informations — de source officieuse — la Belgique se trouverait détenir près de 12 p.c. de l'ensemble des avoirs allemands à l'étranger au lieu des 2,7 p.c. auxquels elle a droit en biens de la catégorie A.

Comment ce fait était-il possible?

La déclaration belge englobait l'ensemble de tous les avoirs considérés comme ennemis par l'arrêté-loi du 23 août 1944 sur le séquestre des biens ennemis, c'est-à-dire, les avoirs qui appartenaient au moment de la Libération des Etats à des personnes physiques ou morales du Grand Reich, c'est-à-dire y compris le territoire de Dantzig, de Memel et du pays des Sudètes.

La déclaration belge ne faisait donc aucune distinction entre les avoirs qui appartenaient à des ressortissants allemands avant l'invasion du territoire et ceux qui furent acquis par l'ennemi au cours de l'occupation.

Or, les biens produits en pays occupés, au cours de l'occupation, et qui furent acquis par l'ennemi semblent représenter une fraction appréciable des avoirs placés sous séquestre.

Ainsi que le signale Monsieur Vaes dans son rapport, ces biens ne sont pas des biens ennemis mais des avoirs produits par le travail belge et payés au moyen de nos deniers; nous pourrions y ajouter que ceci est vrai également pour une grande partie des approvisionnements allemands capturés en Belgique; ces approvisionnements ont été payés soit par le clearing, soit par les frais d'occupation.

Tous ces avoirs ne sont d'ailleurs „ennemis" qu'en apparence, car déjà à Londres, le 5 novembre 1943, les 17 puissances alliées avaient fait une déclaration solennelle par laquelle elles signifiaient leur volonté de ne point reconnaître la validité des méthodes de dépossession pratiquées par l'Allemagne, méthodes dénoncées parfois sous le vocable de „technical looting". Dès lors, Mr. Vaes conclut que ne pourront jamais être considérés comme avoirs allemands susceptibles de redevenir belges par voie de réparations: „les biens entrés dans le patrimoine allemand, non seulement sous forme de vol et de pillage, mais également sous forme de cessions apparemment légales, même si ces cessions tendent à faire croire qu'elles furent effectuées volontairement". Il convient au contraire de les considérer comme biens dont le caractère

belge résulte directement de la nullité des transactions spoliatrices qui les avaient dérobés à l'économie belge.

Nous ne savons pas dans quelle mesure ce point de vue sera accepté et quels en seront les résultats, d'autant plus que certains problèmes délicats d'évaluation et de comptabilisation viennent compliquer le problème et ne semblent pas toujours évoluer dans une voie logique et rationnelle.

Si nous parvenons à réduire le chiffre des avoirs allemands jusqu'au niveau de notre quota, ou au-dessus, nous augmenterons par le fait même nos chances de garder nous-mêmes le contrôle de l'ensemble de ces avoirs, et nous augmentons également nos chances pour les répartitions ultérieures de biens d'équipement industriel et de livraisons de biens de production courante.

Si au contraire nous n'y réussissons pas, il nous reste la possibilité de reporter le surplus sur notre quota B, ce qui diminuerait d'autant nos droits sur l'outillage industriel allemand disponible au titre de réparations et réduirait à zéro notre droit à des réparations en nature issues du revenu économique allemand.

***

Nous sommes à présent à même d'établir un premier bilan quant à nos pertes économiques dues à la guerre et à l'occupation allemande.

Au passif, nous pouvons inscrire les chiffres de demandes de réparation introduites par la Belgique à la Conférence de Paris sur les réparations et qui atteignent 9.369 millions de dollars 1938, soit 277,3 milliards de francs.

Ce chiffre qui semble à première vue être très élevé s'explique par le fait qu'il comporte non seulement des dégats matériels — en fait ceux-ci ne portent que sur 34,29 p.c. du total — mais aussi des dépenses budgétaires de guerre depuis l'année 1939 jusque novembre 1945 et des frais d'occupation (ces deux postes atteignent 50,53 p.c. du chiffre global) et enfin les pensions de guerre qui portent sur 15,18 p.c.

Une analyse poussée pourrait sans doute découvrir certains doubles emplois économiques; toutefois il y a lieu de souligner que les dommages aux installations militaires proprement dites et le butin de guerre tombé aux mains des Allemands en 1940 ne sont pas compris dans les demandes de réparations. Or, ils représentent ensemble (en francs d'avant-guerre) une valeur de 10,5 milliards de fr. b.

Outre ces 277 milliards, le passif comprend les dépenses que nous impose l'occupation de notre zone en Allemagne et que certaines estimations portent à 2 milliards de francs par an.

A l'actif, nous ne pouvons inscrire jusqu'à présent [5]) que 7 bateaux

[5]) Janvier 1947.

de commerce valant 26,2 millions de fr.b. 1938 et les machines-outils pour une valeur atteignant au total quelque 25 millions de frs. 1938 ainsi que des avoirs allemands pour une valeur maxima de 2,5 milliards.

Au total un actif de moins de 3 milliards d'avant-guerre contre un passif de plus de 280 milliards soit une compensation qui dépasse à peine 1 p.c. des pertes subies.

Ce pourcentage est extrêmement minime, d'autant plus qu'il n'est pas compensé par des avantages spéciaux tels ceux résultant de la participation au Gouvernement de l'Allemagne ou de l'incorporation de territoires comme c'est le cas par exemple pour la Pologne, la Tchécoslovaquie, la France [6]).

Le bilan dont nous venons d'esquisser les grandes lignes est celui que l'on pourra établir à la *fin* de ce que l'on pourrait appeler pour la Belgique *la liquidation financière de la guerre.*

Ce bilan financier se clôture donc par un énorme déficit. Mais la comptabilité moderne ne se contente plus seulement d'établir des bilans de *fin* d'exercice, elle prépare également des prévisions de bilans pour les exercices à venir.

Nous ne sommes pas aussi avancés dans notre comptabilité nationale, mais un jour — à une date assez éloignée — ce sera sans doute devenu une réalité.

Si nous pouvions établir pour les prochaines années ce bilan national, nous verrions qu'à l'avenir encore cette guerre fera ressentir ses répercussions défavorables sur notre pays.

Pour la période 1936—38, nos exportations vers l'Allemagne se chiffraient au total à 7,5 milliards de francs belges soit 11,2 p.c. de l'ensemble de nos exportations.

Nos importations d'Allemagne se montaient pour la même époque à 8,2 milliards ou 11,3 p.c. de l'ensemble de nos importations. Pendant les prochaines années, nos importations d'Allemagne seront sans doute réduites dans une moindre mesure que nos exportations vers ce pays, laissant un solde déficitaire plus grand qu'avant pour notre balance des paiements avec l'Allemagne. Des exportations accrues vers d'autres marchés continentaux ou extra-européens seront nécessaires pour combler ce déficit. Dans cet effort nos prix cif. pourraient ressentir le contrecoup de la diminution du trafic du port d'Anvers, dont les avantages sont basés principalement sur le fret de retour. A ce sujet, il y a lieu de noter que, pendant la période 1936 à 1938, près de 54 p.c. de notre commerce de transit portait sur des marchandises allant vers ou venant d'Allemagne; le transit en provenance d'Allemagne étant de 80 p.c. supérieur à celui en direction d'Allemagne.

---

[6]) Abstraction faite des avantages obtenus grâce à la mise au travail de prisonniers de guerre allemands dans nos mines.

Il est impossible d'appi écier exactement quelle sera la perte annuelle de devises qui en résultera, mais certains déséquilibres dans les frets maritimes sont à prévoir, ainsi qu'un déséquilibre des frets rhénans à la montée et à la descente, car avant-guerre, le tonnage de minerais à la montée compensait sensiblement celui des charbons à la descente.

Enfin, si on applique à l' Allemagne un certain plan de désindustrialisation, il en résultera pour la Belgique une légère diminution de la concurrence allemande pour certaines industries.

Par contre, il se produira en Allemagne même un transfert de main-d'oeuvre vers d'autres industries dont la capacité de concurrence sera augmentée en conséquence.

## QUATRIÈME PARTIE

### *Conclusions générales*

Il serait prématuré de vouloir tirer des conclusions générales sur la politique suivie en matière de réparations. Celle-ci subit d'ailleurs bien plus les effets de la conjoncture diplomatique entre les Grandes Puissances que les effets des besoins économiques des pays dévastés. L'économiste n'est pas qualifié pour porter un jugement final sur les mérites politiques ou diplomatiques des solutions définitives ou temporaires.

Le rôle de l'économiste se borne dès lors à constater le manque d'unité et de permanence dans les solutions envisagées, deux contingences qui sont de nature à engendrer des répercussions économiques défavorables.

On a voulu éviter les erreurs d'après l'autre guerre, mais on est en voie d'y retomber après avoir perdu un temps précieux qui accentuera encore le retard de reconversion de l'Europe par rapport aux autres continents.

Le moyen le plus économique eût été de faire travailler immédiatement les industries allemandes à la reconstruction de l'Europe. Elles en avaient les moyens. On s'est contenté d'un apport moindre de la part de l'Allemagne pour une raison politique évidente: à savoir que le maintien de la puissance économique d'un pays lui confère inévitablement une puissance politique. On voulait ainsi sacrifier les vraies réparations à un démantèlement poussé. Actuellement on revient sur ces décisions et le résultat final sera qu'il n'y aura que peu de réparations et un minimum de démantèlement.

A Potsdam, où les idées en faveur étaient celles du plan Morgenthau d'agrarisation, on avait repoussé le principe de la plus grande utilité directe pour les pays bénéficiaires pour le principe du plus grand dommage à l'Allemagne. La thèse générale assez simpliste était que l'élimination ou la réduction importante de l'industrie allemande ne peut être qu'utile au reste du monde, que ces industries pourraient

être transplantées vers d'autres pays et que ces derniers y gagneraient plus qu'ils ne perdraient par la disparition du marché allemand. On oubliait ainsi non seulement le fait de la surpopulation de l'Allemagne, mais aussi que le moindre échec de la récolte mettrait cette population à charge des autres nations. On peut se demander aussi si du point de vue de la sécurité il ne vaut pas mieux que l'Allemagne dépende d'autres continents pour son approvisionnement en produits alimentaires.

Aussi le plan Morgenthau et les directives 1076 furent-ils abandonnés assez rapidement ainsi que le prouve le plan de mars fixant le niveau de l'économie allemande. Le rapport Draper-Hoover avait d'ailleurs attiré l'attention sur le fait que: „s'il faut maintenir un solde favorable du commerce extérieur qui permette à l'Allemagne de vivre par ses propres moyens, il sera extrêmement difficile, sinon *impossible*, de mettre en application un programme sévère de désarmement industriel, tenant compte à la fois du *standard de vie* et de la *nécessité pour le Reich de payer les frais d'occupation*".

D'après les rapporteurs, le conflit apparaît comme *insoluble*.

Le plan de mars même n'était réalisable que dans le cadre de l'unité économique allemande grâce à l'apport agricole des territoires de l'Est pour l'alimentation en provenance du bassin occidental; il a été abandonné en fait depuis la fusion des deux zones anglo-saxonnes.

Ainsi s'est opéré le glissement d'un plan d'agrarisation complète vers un nouveau plan d'industrialisation dont les contours sont, à vrai dire, peu clairement définis. Nous savons seulement que des crédits sont accordés et gérés par une agence anglo-américaine, l'Import-Export Agency à Minden, qui a comme „pendant" aux Etats-Unis un „bi-zonal supplies-committee" chargé de la direction des fournitures de matières premières à l'Allemagne et du contrôle commercial des marchandises allemandes dans lesquelles ces matières seront incorporées. Des usines — principalement d'importance purement militaire — seront encore démantelées et d'autres reconstruites et remises en activité. En outre, on commencera la reconstruction de centres d'habitation.

En même temps il y aura des stocks à reconstituer: les stocks industriels et ménagers.

Tout ceci nécessitera d'importants capitaux étrangers et allemands, dont une grande partie devra être fournie par le secteur public en raison de la nature des affectations.

Une large part du revenu national allemand devra donc être réservée pour l'impôt et l'investissement, et la consommation devra être maintenue dans les limites étroites: problèmes de finances publiques sur le plan des „Länder" ou du Reich pour autant qu'il s'agisse de dédommagement des sinistrés; problèmes d'épargne et d'investissement et, enfin, problème de consommation dirigée.

Tout ceci s'accomplira parce qu'on estime que l'Allemagne devra

de nouveau occuper une place au rang des nations industrielles et commerçantes, quitte à maintenir un contrôle politique. On justifie cette attitude par la nécessité d'améliorer le standing de vie européen.

L'Allemagne constitue, par ailleurs, un des plus grands débouchés des matières premières de base. Le développement économique des pays producteurs de ces matières est favorisé par l'extension des marchés.

Une fois son redressement opéré, grâce aux crédits anglo-saxons, l'Allemagne sera-t-elle à même de payer des réparations et sous quelle forme?

Pour répondre à cette question, il faut poser nettement le problème.

Ainsi que Keynes l'a souligné dans ses études relatives au plan Dawes, il y a lieu de distinguer deux aspects essentiellement différents: l'aspect budgétaire et le problème des transferts.

*Plaçons-nous en pensée au début de l'année 1950, et admettons qu'à cette époque le plan de 3 ans ait sorti ses effets:* l'industrie allemande travaillera à plein rendement, il n'y aura pas de chômage, le revenu national sera toujours réparti suivant un plan bien établi: dépenses de consommation dirigée, épargne dirigée, impôts utilisés suivant les besoins de la politique financière. La reconstruction des villes est encore à un stade préliminaire, absorbe beaucoup de revenus et occupe beaucoup de bras. Mais l'Allemagne doit commencer le remboursement des emprunts.

Comme ce remboursement doit se faire par les soins du Gouvernement ou sous le contrôle direct de celui-ci, c'est lui qui devra acquérir les devises nécessaires à cette fin, devises qu'il devrait acquérir de ses nationaux ou d'organismes financiers allemands.

Ici se posent les deux problèmes de Keynes: c'est-à-dire celui de la séquestration dans le pays d'un montant suffisant du revenu national en vue de l'affecter à l'achat des devises et celui de l'achat des devises nécessaires au remboursement de l'emprunt.

La séquestration de revenus ne peut pas présenter de difficultés majeures, ainsi que l'expérience passée l'a prouvé. Il ne s'agit que de fixer la technique pour détourner une partie de la production nationale en vue de son utilisation à des fins collectives. Ces méthodes sont les mêmes lorsqu'il s'agit de constituer un capital social, d'accumuler des armements, de financer la guerre ou de payer des réparations de guerre. C'est somme toute une question de taxation et l'Allemagne a toujours su les résoudre dans le passé; il n'y a donc pas lieu de douter qu'elle pourra les résoudre à l'avenir.

Mais l'acquisition du change nécessaire au remboursement des emprunts est un problème bien plus délicat et complexe, parce qu'il ne se limite pas à l'économie allemande seule et ne peut donc pas être résolu par une discipline de consommation, d'épargne et de travail.

C'est essentiellement un problème d'équilibre de la balance des paiements. Or, au départ déjà, la balance des paiements allemands est

déficitaire: l'Allemagne ne possède plus d'avoirs à l'étranger ni de flotte marchande, mais l'étranger possède des avoirs en Allemagne dont les revenus doivent pouvoir être rapatriés. En outre, l'Allemagne continuera à supporter la charge de ses dettes extérieures tant publiques que privées. Il faudra donc que l'Allemagne puisse développer le commerce extérieur de ses biens et de ses services à un point tel qu'il permette de constituer un excédent de devises suffisant pour acheter sur les marchés ou éventuellement au Fonds Monétaire les dollars et les autres moyens de paiement nécessaires.

Ici le problème ne peut pas être résolu par la seule abstention de la part des Allemands de consommer tel ou tel produit, mais seulement par une réorientation des facteurs de la production allemande de certains usages vers les industries d'exportation.

La question serait résolue si les produits que l'Allemagne s'abstient d'acquérir étaient achetés pas ses créanciers. Ainsi si un Allemand donne à un Anglais 100 marks destinés à l'origine à l'achat de certains produits de consommation à l'étranger et que l'Anglais utilise la contre-valeur de ceux-ci pour s'acheter ces mêmes produits et les consommer lui-même, il y a un remboursement de dette sans problème de transferts.

Mais en fait les choses ne se passent pas ainsi. Il est rare que le bénéficiaire achète exactement les marchandises que le débiteur s'abstient de consommer. Il faut donc trouver d'autres moyens. La solution définitive du problème des transferts ne peut se régler que par une diminution des coûts de production en Allemagne au-dessous de ceux des autres pays, pour que les marchés étrangers puissent les absorber: ceci nécessite une augmentation de l'efficience de l'industrie allemande, une diminution des niveaux de l'intérêt et une réduction des salaires réels. Puisque les alliés disposent de tous les leviers de commande en Allemagne, ces problèmes — du moins les deux derniers — ne sont pas insolubles.

***

Un autre problème consiste à réaliser les conditions dans lesquelles le pays bénéficiaire pourra accepter un surplus d'importation. C'est surtout ce dernier aspect „l'acceptation d'un surplus d'importation" qui a été insuffisamment analysé après l'autre guerre, et il semble bien que ce soit également le cas cette fois-ci. Les pays occidentaux bénéficiaires de biens de production allemande ne sont en général pas suffisamment préparés à recevoir ces biens, en sorte que l'avantage économique de l'obtention de ceux-ci ne sera pas en rapport avec ce que l'on pourra normalement en attendre.

***

Pour terminer, constatons qu'une fois de plus un problème de

réparation a été resolu de façon peu économique et notre pays — qui ne jouit plus d'une priorité cette fois — obtiendra certainement beaucoup moins encore qu'après l'autre guerre.

L'expérience prouve qu'il est impossible d'exiger d'un pays vaincu et saigné à blanc des contributions importantes. L'avantage pour le vainqueur consiste dans la victoire même.

Ce dernier avantage est acquis actuellement, et, en outre, en ce qui concerne plus particulièrement la Belgique, il ne faut pas oublier que nous avons quand même d'appréciables avantages économiques: nous avons récupéré entièrement nos stocks d'or monétaire, ce qui n'est pas le cas pour beaucoup d'autres pays; nous n'avons pas dû contracter d'importantes dettes interalliées comme pendant l'autre guerre, et enfin, nous entrerons en possession des avoirs allemands en Belgique qui ont l'avantage d'être intégrés déjà dans notre économie.

## THE REPARATION PROBLEMS AFTER THE SECOND WORLD WAR

### SUMMARY

The author examines successively the general economic and financial problems of the reparations, the solutions that were adopted and their practical effects, more especially as far as Belgium is concerned.

When analyzing the fundamental characteristics of the reparation question as a whole it has to be kept in mind, that it is entirely different from that after the first world war. Teleologically the reparations are no more intended „to repair damage", but the term is inadequately used to the distribution among a number of beneficiar countries of a conventionally fixed economic surplus in Germany; they are no more fixed in monetary terms, but in kind.

The economic surplus itself has not been fixed definitely. At the outset, under Russian pressure a total figure of $ 20 billion — 1938 value — was put forward for the German reparations, later on it was the surplus that would exceed the needs of the adoption of the „Morgenthau-plan", still later it was in direct relation to the plan on the level of industry (so-called March-plan 1946) etc.

The reparation problems are of three main kinds: 1. the fixing and *mobilization* in the tributary country of the reparation goods and titles; 2. the *transfer* of those goods into the recepient countries; 3. the *integration* of those goods in the economy of the recepient country.

A reparation doctrine after world war 1914—1918 was developed in the twenties and learned that reparation could not technically lead to the results that were initially fixed. Therefore, and without sufficient

theoretical preparation a new method of reparation payment was adopted in 1945, viz. payment in kind.

At any rate in 1929 Keynes and Ohlin agreed on the possibility of reparation deliveries in kind.

The author states that three conditions are necessary — and sufficient — for a workable system of reparation payments in kind:

1. Reparation deliveries must be limited to those goods for which *scarcities* are existing in recepient countries and only as long as they exist.

2. The debtor country must either have a surplus *balance of payment* position, or the interests who finance the occasional deficit must agree with — or at least accept — the deliveries of goods in kind.

3. The debtor country must have a sufficient *national income* to solve the arising budgetary problems in connection with the mobilization of the goods earmarked for reparation delivery.

* * *

When examining the practical solutions we should bear in mind what are the possible sources of reparations.

They can be grouped in *physical goods*, *non-physical goods* and *use of man-power*. Physical goods, including already existing goods (war booty, capital goods as territories, colonies, industrial equipment), goods out of future current production, as well as foreign assets of all kind. Non-physical goods include scientific and artistic property, technological and commercial information, etc. Use of man-power includes manual and intellectual services (scientists, technicians).

Only a small part of those possible reparation goods have actually been pooled for reparation purposes, while others are of a *direct* profit only to the powers occupying ex-enemy countries, so that there is an *unequal treatment between the countries who contributed to the final victory.*

The shares of each beneficiary country in the reparation pool have been fixed in Yalta and Paris: the U.S.S.R. and Poland obtained 50 p.c. of the total, while the Western countries obtained the remaining 50 p.c.

* * *

When put into practice, the individual shares, especially of the smaller powers, proved to be extremely small. According to the figures of the Interallied Reparations Agency the Belgian share covered only about 1 p.c. of its war losses [1]). No other compensations change the picture; on the contrary Belgian foreign trade will still suffer a long time from the structural changes on the continent, as in 1936—38 Belgian exports to Germany alone accounted for 11.2 p.c. of its total

[1]) January 1947.

exports and 11.3 p.c. of its total imports. Moreover commercial transit receipts with Germany reached 54 p.c. of total transit receipts; transit from Germany exceeded by 80 p.c. transit towards that country.

* * *

It is premature to draw general conclusions on the reparation settlement. The Morgenthau-plan was inadequate because of the overpopulation of Germany together with the ever existing possibility of having bad crops, so that this country would be a permanent burden for other countries. The best economic solution would have been to make the Germany economy work for the benefit of Europe. At any rate, the advantages of the victory are *political* and this benefit is more important than any *economic* compensation.

# THE BRITISH BUDGET, APRIL 1948

BY C. F. CARTER

*Fellow of Emmanuel College, Cambridge*

In the last financial year, 1947—48, the revenue of the British Budget was heaped up by windfall gains and by the natural growth of taxes with the inflation of incomes; while expenditure was kept well below estimate. Thus total ordinary revenue was estimated in April 1947 at £ 3,451 mn., and this was increased in the 'anti-inflation' Supplementary Budget of November 1947 to £ 3,499 mn.; but the Exchequer actually gathered in £ 346 mn. more, a total of £ 3,845 mn. Income Tax was above estimate by £ 104 mn., Death Duties by £ 17 mn., the Profits Taxes by £ 83 mn., Trading Services by £ 46 mn. The last figure is probably due to the sale of stocks of wool, to a larger amount and at higher prices than had been expected; while another kind of running-down of capital, equally painless, is shown in the receipts from the sale of surplus war stores, which were £ 102 mn. above estimate — more than twice what they were expected to be. The final estimates of expenditure were £ 3,444 mn., but actual expenditure was only £ 3,209 mn., and even this sum includes a payment in advance for meat supplies from the Argentine.

The surplus revealed by these figures was therefore £ 635 mn., against an original estimated surplus of £ 270 mn. But, as pointed out in my article on the 1947 budget [1]), this surplus is illusory, because of the omission of certain items of expenditure. On the definitions given in my article, the inclusion of these items, and the exclusion of revenue which is a mere cancellation of financial working capital, appears to bring the surplus down to £ 159 mn., as against my estimate of a deficit of £ 435 mn. However, the Treasury have begun to put their own house in order, and have for the first time provided a new classification into a Revenue account and a Capital account. This classification includes such items as the issues to nationalised industries and to local authorities for capital purposes; the Capital account

---

[1]) *Openbare Financiën*, 1947 — no 4, p. 336.

therefore shows payments of no less than £ 857 mn., and cannot be compared with the table on p. 345 of my previous article [2]).

On these new and strict definitions, which come close to covering the whole of the transactions of the central government, the revenue account for 1947—8 shows a surplus of £ 338 mn., while the capital account shows a deficit of £ 352 mn. But the revenue account takes in as current revenue certain items (Death Duties and the majority of Stamp Duties) which are for the most part regarded by the private sector as payments from capital. These taxes are some £ 100 mn. higher than in 1938; and to that extent the current flow of saving is diverted to meet Government expenditure, and the dangers of inflation are increased.

This, then, is the background of the 1948—49 budget; it followed a year in which Government finance to some extent contributed to inflation, instead of helping to relieve it. Sir Stafford Cripps, in presenting the new budget, was also reviewing the whole economic state of the nation, and was consciously planning taxation to prevent further inflation. This year 's budget contains the most deliberate use yet made of financial policy as an aid in obtaining continued full employment without inflation.

What is the factual basis of this planning? It must be admitted that it is slender. The key figure is the amount of saving which will be undertaken voluntarily by individuals out of their income after tax. This is obtained in the National Income White Paper (Cmd. 7371) as the difference between two items twenty times its size; it is set down as £ 445 mn. for 1947, but this might easily be wrong by several hundreds of millions of pounds. It seems a reasonable guess that personal saving was about 3½ % of personal disposable income [3]) before the war. But this is a figure of *net* saving, after deducting both the dissaving of certain individuals and the diversion of current saving to meet taxes on capital. If we suppose that the propensity to save and to dissave is the same as before the war, and make allowances for death and stamp duties, net saving in 1948—9 might be some £ 210 mn. But even if, for the lack of information to the contrary, we suppose that the urge to *save* is the same as it was pre-war, it is hardly reasonable to expect *dissaving* to be as low. Wealth in easily realised forms (such as savings bank deposits) has increased during the war more than in proportion to the price level. The temptation to spend these assets is strong — whether to make the purchases delayed by the war, or to maintain a conventional standard of living despite high taxation. (Incidentally, the existence of an excess of liquid assets is likely to slow down and diminish the

[2]) This table was, in any case, partly invalidated by a careless misplacement of certain housing subsidies as though they were capital expenditure.

[3]) I.e. personal income, including transfer payments, *less* direct taxes.

effects of a deflationary policy; so that there is little danger of such a policy being too drastic, and landing the country in serious unemployment).

The conclusion must be, therefore, that it would be rash to expect net personal saving to be much in excess of £ 100 mn. during this financial year. The undistributed profits of firms (which constitute 'private' saving which is not 'personal') are estimated at £ 320 mn. for 1947. There is considerable Government pressure, reinforced by discriminatory taxation, to keep up this type of saving. It can hardly be less than £ 350 mn. in 1948-9, especially as many firms have agreed voluntarily to limit their distribution of profits to shareholders. But firms have their own form of 'dissaving', namely the depletion of tax reserves, which may account for £ 75 mn. The net result, therefore, is that all forms of personal and private saving may yield £ 375 mn.

This seems a small enough sum. In addition, however, about £ 250 mn. will be borrowed abroad — and recent months have seen imports persistently above their planned level, so that the figure of £ 250 mn. may be too low. The depreciation and maintenance allowances of business firms (to cover the replacement of their equipment) are likely to amount to £ 800 mn. All these sources of finance will give £ 1425 mn. while the planned level of gross capital formation at home is £ 1800 mn. for the calendar year 1948. Since capital formation is being reduced, a lower figure ought to be taken for the financial year; but it will be safer to adopt the same figure, to allow for the inevitable failure of planners to achieve all the reductions they want.

These hazardous calculations reveal a gap of £ 375 mn. between voluntary saving and planned investment; and it was the purpose of the Chancellor to fill this gap with public saving, in the form of a genuine Budget surplus. It could be argued, with some justice, that the figures used above are so doubtful as to be useless. Nevertheless, the fact of inflation is clear enough, and the intention to deal with it by a surplus has been generally welcomed.

Part of the Chancellor's surplus is ready-made. The National Insurance funds are receiving much more than they are paying out. Local Authorities show a small surplus on current account, and most of their borrowing on capital account is already covered in the new form of Budget accounts. These may account for perhaps £ 100 mn., leaving £ 275 mn. to be found by a 'genuine' Budget surplus, according to the new form of accounts. Sir Stafford Cripps did not fill in all the items of the 1948—9 accounts according to the new classification. But ordinary expenditure is estimated at £ 2,976 mn., £ 235 mn. below last year, mainly because of lower payments for defence and other war charges, and for Germany, which more than offset the £ 143 mn. required for the new National Health Service. Ordinary revenue, on

the other hand, tends to rise with the inflationary rise of incomes; owing to the time-lag in collecting revenue, a deflationary policy does not lead to an immediate fall in tax receipts. The revenue on the basis of 1947—8 tax rates would have been £ 3,754 mn., a little less than the amount actually gathered in the previous year, when the Exchequer benefited by some non-recurring payments. This apparent surplus of £ 778 mn. is again offset by about £ 460 mn. of 'below the line' payments, and on the 'new classification' the overall surplus, given unchanged taxes, would have been about £ 320 mn.

This, as we have seen, is just about enough to check inflation. The Chancellor's only latitude was in juggling with his existing taxes, while leaving the total tax burden unchanged. His principal concessions were a cut in income tax payable on an early part of the income taxed and an increase in the 'earned income' allowance. These will lessen the tendency for overtime earnings to be taxed at a rate which discourages extra work; and they also give considerable help to the middle and professional classes. A further small tax concession was designed to encourage married women to remain at work. These concessions in direct taxes cost £ 86 mn., and they are offset by increasing indirect taxes by £ 47 mn. A rearrangement of Purchase Tax causes a loss of £ 18 mn. revenue, but the taxes on tobacco, beer, spirits and betting have been further increased.

These concessions reduce the 'anti-inflationary' surplus to £ 280 mn., which is on the small side. The Chancellor restored the former appearance of his accounts by a new and controversial measure. This was a graduated levy on all investment income (in 1947—8) accruing to individuals with a *total* income over £ 2000, and an *investment* income over £ 250. This is in fact a small-scale capital levy, assessed on income for speed and convenience. It is a tax full of anomalies — for instance, it often bears heavily on the owner of a successful business, and not at all on the man who leaves his money in the bank. But since it is not intended to repeat the levy, and since it will not cause anyone grave hardship, it might be excused as a fiscal expedient, were it not for the fact that it appears to be almost useless. It is not large enough to impoverish the rich seriously; it has no obvious effect on inflation, since it is a tax on capital, and is therefore largely a diversion of the flow of savings. It may cause a few people to save harder, but it may lead to faster dissaving by others. In fact, the £ 50 mn. expected from this tax in the current year will do little good beyond reducing the National Debt. The barrier against inflation must still be measured as £ 280—300 mn.; and this is all too little.

## RÉSUMÉ

Le budget de Sir Stafford Cripps d'avril 1948 a été établi avec l'intention d'arrêter l'inflation. Il s'efforça d'obtenir un surplus réel du budget, lequel surplus complété par l'épargne privée et par les emprunts extérieurs devrait financer le niveau de l'investissement du capital prévu. Comme les niveaux de l'imposition de l'année passée auraient donné exactement ce surplus, il s'est limité à des concessions fiscales d'importance mineure. Pour pousser à un travail plus laborieux, il réduisit les impôts directs de £ 86 millions en couvrant cette diminution partiellement par un accroissement des impôts indirects sur certains consommations de luxe. Il imposa également un prélèvement sur le capital à une échelle limitée de £ 50 millions cette année-ci. Ce prélèvement (qui est payé pour une large part sur l'épargne courante) n'arrêtera pas l'inflation et semble être un impôt d'un caractère irrégulier et inutile.

# AMORTISSEMENT DE LA DETTE ET RÉPARTITION

PAR HENRY LAUFENBURGER

*Professeur de Finances à la Faculté de Droit de Paris.*

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, tous les Etats qui ont participé directement ou indirectement au conflit, enregistrent des niveaux records de la dette publique: 260 milliards de dollars aux Etats-Unis, 25 milliards de livres en Angleterre, 2200 milliards en France et 8,6 milliards de francs en Suisse [1]). Cette dette a été considérée comme une hypothèque de la fortune nationale des pays respectifs. Cette conception est inexacte sinon erronée. Et d'abord, dans certains cas, une partie de la dette est constituée sous la forme perpétuelle qui ne comporte aucune obligation de rembourser. Ensuite et à un point de vue plus général, seule l'exigibilité d'une dette extérieure peut motiver des réalisations de certaines fractions du patrimoine national, soit par la liquidation du domaine de l'Etat, soit par la réquisition d'avoirs particuliers. Quant à la dette intérieure, elle se ramène à un simple rapport de créances et de dettes entre les membres de la collectivité. Pour satisfaire les prétentions des porteurs de titres, l'Etat ne dispose d'autre arme que de l'impôt qui déplace du pouvoir d'achat du contribuable au rentier sans qu'il en résulte une diminution quelconque du patrimoine national. En fait, l'impôt ne peut être utilisé que pour faire face à la charge de l'intérêt et à une quote-part du capital de la dette, quote-part d'autant plus faible que le niveau de la dette est plus élevé. Ainsi pratiquement le poids de la dette publique est représenté essentiellement par l'intérêt. Si les engagements résultant de la dette amortissable dépassent la capacité fiscale annuelle, l'Etat a la ressource d'effectuer le remboursement par l'émission de nouveaux emprunts.

Le problème de l'amortissement se présente donc essentiellement sous l'angle budgétaire. Le service annuel de la dette publique met

[1]) Dette des Gouvernements centraux (Etat fédéral aux Etats-Unis et en Suisse. dette de l'Etat en Angleterre et en France.

à l'étroit le budget, plus il s'alourdit plus il entrave la liberté du Gouvernement d'engager d'autres dépenses qui, du point de vue économique ou social, peuvent paraître plus utiles ou plus urgentes. Pour concilier toutes les tâches, l'Etat peut se trouver acculé à l'inflation qui, par la hausse artificielle des recettes budgétaires, allège le fardeau de la dette ancienne dont l'expression numérique ne se modifie pas.

Si l'amortissement est souhaitable, il n'est pas démontré a priori qu'il soit toujours possible, étant donné la tendance séculaire des dépenses à augmenter, qu'il soit effectué par les moyens classiques, par des mesures „héroïques" ou par la dépréciation monétaire, l'amortissement exerce de profondes répercussions sur la répartition des revenus et sur les fortunes.

## I. *L'amortissement échelonné*

L'Etat ne conserve sa pleine liberté en matière de dépenses publiques que s'il réserve à l'amortissement les excédents du budget. L'inscription dans les comptes annuels d'un fonds d'amortissement ne peut se faire qu'au détriment des autres chapitres du budget.

La restriction des autres dépenses par suite de l'amortissement rigide peut être considérée comme un bien pour autant qu'elle réagit contre le gaspillage et la „propension politique à consommer" [2]).

Cette discipline financière se manifeste dans les pays qui poussent l'amortissement jusqu'aux extrêmes limites du revenu national ou qui le fixent au prorata de l'actif du bilan de l'Etat.

La Commission d'experts pour la réforme des finances de la Confédération helvétique propose à partir de 1950 un amortissement de 7 milliards sur une dette globale de 11 milliards [3]) selon un plan fixé d'avance. Il estime que le revenu national de 14 milliards de francs supportera annuellement un prélèvement de 438 millions (en sus des autres dépenses budgétaires évaluées à 860 millions) pour assurer le service de l'intérêt et un remboursement de cet ordre de grandeur. Dans l'hypothèse d'une nouvelle guerre, l'Etat dégagera de la suspension de l'amortissement une réserve pour les dépenses extraordinaires. La réussite de ce plan suppose l'exclusion de tout accroissement de la dette dans l'intervalle, tout emprunt nouveau motivé par un déficit budgétaire devait être résorbé dans un délai de six ans. Seules les dépenses productives du compte extraordinaire autoriseraient l'allongement du délai de résorption.

Le rapport des experts suisses amorce la constitution d'un bilan de l'Etat que les Pays-Bas viennent de mettre en pratique.

Dans ce système, la dette nette est obtenue après imputation sur la

[2]) Adaptation d'une expression chère à J. M Keynes.

[3]) Evaluation de la dette fédérale en 1950 après incorporation dans la dette actuelle de 8,6 milliards des déficits de la période transitoire.

dette brute de l'actif du patrimoine de l'Etat. Les emprunts qui ont permis de constituer cet actif feraient eux-mêmes l'objet d'un amortissement économique d'après les pratiques commerciales au prorata de la durée probable du bien. Comme la contre-partie fait défaut à la plus grosse partie de la dette, l'amortissement financier par annuités sera toujours prépondérant. Pour parer aux inconvénients de sa rigidité, la pratique tend de plus en plus à conférer à l'amortissement financier une souplesse „conjoncturelle". Les excédents de la phase de prospérité vont naturellement à l'allègement de la dette, tandis que les découverts de la phase de dépression commandent logiquement une suspension du remboursement.

Cette théorie très contestable du point de vue cyclique se heurte à de sérieuses objections en tant qu'elle méconnaît les conditions de la répartition. La tendance déflationniste du renforcement de l'amortissement par l'impôt en phase de reprise est compensée par la tendance inflationniste résultant de la distribution du produit de l'opération aux porteurs de titres de la dette publique. S'agit-il de particuliers? Ils peuvent être tentés d'affecter le pouvoir d'achat qui leur revient à augmenter leur consommation. Quant aux banques et entreprises dont le portefeuille contient un volume important de valeurs d'Etat, elles profiteront des capitaux supplémentaires pour soutenir la reprise par une expansion de crédit et par des investissements, alors que la préoccupation d'éviter la crise commande au contraire un freinage de la production et de l'équipement. L'accélération de l'amortissement prive par ailleurs le Trésor de réserves financières qui seraient très utiles pour réagir contre la dépression consécutive par des dépenses de circonstance: lutte contre le chômage, grands travaux, amélioration de l'outillage des services publics. La politique des réserves qu'il est difficile, du point de vue budgétaire, de reporter d'une période cyclique à l'autre, restreint considérablement l'ampleur de l'amortissement; quelles qu'en soient les modalités, ce dernier soulève de graves problèmes tenant à la répartition.

Quelle est tout d'abord la nature de l'amortissement, s'agit-il de la constitution d'un capital ou de la formation d'un revenu? [4]). L'attitude du rentier est-elle „digne" du sacrifice consenti par le contribuable qui finance l'amortissement [5]), emploiera-t-il la somme remboursée à faire un nouveau placement ou la dépensera-t-il en objets de consommation [6]) ? Est-il opportun d'employer l'impôt comme instrument

[4]) Surtout si l'amortissement s'effectue sous forme d'annuités terminables dans lesquelles se trouvent confondus l'intérêt et des fractions de capital.

[5]) Sacrifice qui n'est que partiellement atténué par le fait que grâce à l'amortissement le contribuable se trouve déchargé du service de l'intérêt pour l'avenir.

[6]) Edwin Seligman met en lumière les embarras résultant pour le rentier du tarissement à la suite de l'amortissement, d'une source de revenus qui en période de stabilité monétaire est de tout repos.

de l'épargne forcée pour transformer des revenus en capitaux qui se déversent par flots incontrôlables sur l'économie?

L'amortissement apparaît comme trop rigide pour se prêter à un dosage juste entre la formation de revenus et de capitaux, entre l'épargne et la consommation.

Du point de vue *économique*, le débat se ramène à la comparaison de l'usage que ferait le contribuable du revenu qui resterait entre ses mains s'il n'était pas imposé au titre de l'amortissement, et de l'emploi que fait le rentier de la somme remboursée.

Du point de vue *social*, l'attitude vis-à-vis de l'amortissement est sujette à des réserves plus formelles. Par suite de la généralisation de l'impôt sur le revenu, la charge de l'amortissement effectué par la voie fiscale [7]) qui risque de décourager l'esprit d'initiative, pèse de plus en plus sur les éléments actifs de la nation (salariés, entrepreneurs, professions non commerciales) et profite aux classes inactives (propriétaires, rentiers, retraités). Autrement dit, les classes jeunes de la population seraient appelées à entretenir les classes âgées. Cet argument qui a été mis en avant contre l'amortissement de la dette publique en Angleterre [8]) ne manque pas de poids, mais il ne tient pas suffisamment compte des modifications intervenues depuis la guerre surtout, dans la répartition des valeurs d'Etat. Une partie de plus en plus importante de la dette publique est dérivée vers les banques, les institutions financières, les compagnies d'assurances qui agissent pour le compte de toutes les catégories de la population, active ou non. Ce déplacement progressif de la dette publique soulève une objection particulière contre l'amortissement éclair effectué au moyen d'un prélèvement massif sur le capital.

## II. *L'amortissement éclair*

La confusion assez répandue entre les qualités de rentier et de contribuable est à la base de recommandations qui tendent à faire disparaître une fraction de la dette publique par compensation. Un examen plus approfondi de la situation fait apparaître aujourd'hui du moins cette solution comme impossible. Aussi de nombreux auteurs et la plupart des Gouvernements au pouvoir après la guerre ont préconisé ou cherché à appliquer un procédé d'extinction brutal et massif de la dette au moyen d'un prélèvement sur la fortune.

### 1. *Extinction de la dette par compensation*

Jusqu'en 1914, le gros des emprunts de l'Etat était placé dans le public. Considérée comme un placement par excellence, la rente trouvait preneur dans les milieux des propriétaires fonciers des agriculteurs,

[7]) Par opposition au procédé qui consiste à rembourser une dette ancienne par le produit d'émissions nouvelles.

[8]) V. notamment Dalton H.: Principles of Public Finance, London 1947, p. 251 s.

industriels et, d'une façon générale, auprès des classes moyennes. Comme par ailleurs tout le monde est soumis à „l'honorable obligation" de payer des impôts, la généralisation des qualités de contribuable et de rentier a fait surgir l'idée de l'extinction partielle de la dette par compensation. Elle a pris son origine en Angleterre où, avant la première guerre mondiale et à son lendemain immédiat, une grande partie des Fonds consolidés étaient entre les mains des titulaires de gros revenus supportant le poids de la surtaxe progressive. Pourquoi ne pas alléger la charge fiscale dans la mesure où, par le jeu de l'impôt, les gros détenteurs assuraient eux-mêmes le service de leurs titres?

A part que la confusion des deux qualités de contribuable et de rentier était beaucoup moins générale qu'on ne pensait, la répartition ultérieure de la dette d'une part, les modifications intervenues dans la technique fiscale d'autre part ont progressivement rétréci les chances de la compensation.

Depuis 1914, la dette flottante s'est développée plus fortement que la dette consolidée. Or pour les banques, souscripteurs désignés des bons du Trésor en particulier, le produit du placement dépasse de beaucoup le montant de l'impôt dû. La dette consolidée a pénétré à son tour dans les banques anglo-saxonnes; en France et en Italie notamment, elle occupe une place importante dans les institutions d'épargne, de capitalisation et d'assurances qui jouissent dans la plupart des cas d'un régime fiscal privilégié.

A son tour l'impôt direct sur le revenu a perdu sa place prépondérante dans les pays mêmes qui en étaient les plus ardents défenseurs. On peut connaître les contribuables au titre de l'impôt sur le revenu et obtenir d'eux la déclaration des titres de dette qu'ils détiennent en vue d'une compensation éventuelle. Mais il est impossible de faire le recensement exact des contribuables au titre des droits sur la consommation et sur les transactions. Le phénomène de la répercussion complique pour tous les impôts la désignation du *tax bearer*, c'est-à-dire de la personne qui supporte finalement la charge fiscale.

En France, les titres de la dette publique sont affranchis de l'impôt cédulaire sur les revenus, leur produit n'est compris que dans le revenu soumis à l'impôt global auquel échappent par ailleurs tous les titres à trois ans d'échéance et moins. Le privilège fiscal exclut l'imputation de la dette fiscale sur la créance résultant des titres d'emprunt public.

Aussi la compensation est-elle limitée au mécanisme de certaines contributions sur le capital. Les droits de succession peuvent être acquittés dans une certaine proportion par la remise de titres de rentes ou de bons.

Les prélèvements sur le capital qui se sont généralisés après la première et surtout après la seconde guerre mondiale, ont été marqués par le souci de faire entrer dans les caisses du Trésor de l'argent frais,

à tel point qu'en France par exemple seuls les dommages de guerre, à l'exclusion des valeurs d'Etat, ont été admis accessoirement comme moyens de compensation [9]).

La compensation n'ayant pas fonctionné, c'est la richesse acquise qui est apparue dans certains pays comme la contre-partie toute désignée d'un amortissement massif et instantané de la dette.

2. *L'amortissement massif par un prélèvement sur le capital*

Si la dette publique est une charge pour l'économie, quoi de plus naturel que de l'effacer d'un trait de plume par un prélèvement massif sur le capital ? Au lieu d'infliger aux classes possédantes une pression fiscale prolongée sous forme d'un impôt annuel dont une fraction est affectée au service de la dette en intérêts et en capital, pourquoi ne pas les débarrasser de leur engagement par une amputation chirurgicale substantielle et unique de leur fortune ?

Sur le plan de la théorie, l'amortissement rapide apparaît préférable à l'amortissement échelonné qui, étant donné l'importance des dettes modernes, enlève au contribuable tout espoir d'un allègement fiscal au profit de sa génération et peut-être de celle qui suivra. Mais du point de vue pratique, des obstacles insurmontables se dressent contre cette opération à froid.

Voici tout d'abord le rappel de quelques chiffres. Aux Etats-Unis, en Angleterre et en Suisse, où l'inflation n'a guère servi d'amortisseur occulte, la dette globale est égale ou supérieure au revenu national [10]) d'une année, en France, la dette intérieure cumulée de l'Etat et des collectivités est sensiblement égale à 70 % des revenus privés d'une année [11]). L'impôt est déjà engagé dans ces pays jusqu'à concurrence de 28 à 40 % du revenu privé global pour faire face aux dépenses courantes. En raison des résistances économiques et psychologiques contre tout relèvement substantiel des taux fiscaux qui s'appliquent directement ou indirectement (transactions, consommation) au revenu, il est impossible de demander à celui-ci une contribution supplémentaire pour alléger la dette.

Reste le prélèvement sur le capital. Quelle fraction de la fortune nationale devrait être mobilisée pour effacer la dette publique ? Dans l'état actuel des choses, il est impossible d'évaluer même approximativement le total des fortunes privées. Un calcul abstrait permet de dégager un ordre de grandeur. La fortune nationale française a été

---

[9]) Les sociétés de capitaux ont pu se libérer en France par remise d'actions.

[10]) Aux Etats-Unis, le revenu national est estimé à 185 milliards de dollars, en Angleterre et en Suisse, les chiffres correspondants sont respectivement de 11 milliards de livres, de 14 milliards de francs.

[11]) Revenu national (1947) 3.000 milliards, dette intérieure de l'Etat et des collectivités, 2.200 milliards environ.

évaluée en 1938 à 1.600 milliards de francs courants. D'après les estimations du Conseil du Plan, les pertes de substance subies pendant la guerre par les destructions, par l'usure de l'outillage et la liquidation partielle des stocks et par les prélèvements allemands, s'élèveraient au moins à 40 %. En appliquant au solde, soit 950 milliards de francs 1938, le coefficient de dépréciation monétaire de 10 [12]), on en arrive à une valeur en francs 1947 de 9.500 milliards. Pour effacer d'emblée la dette intérieure, il faudrait donc transférer plus de 20 % de l'ensemble des fortunes aux porteurs individuels et corporatifs de valeurs publiques. Autant dire que la „solution en nature" comporterait une expropriation d'une envergure sans précédent [13]). Pratiquement les porteurs de rentes ne s'accommoderaient nullement d'attribution d'éléments concrets de la fortune dont ils ne sauraient que faire, ils demanderaient d'être remboursés en espèces; or la mobilisation des patrimoines privés s'accompagnerait soit d'un effondrement des valeurs, soit, en cas de l'intervention des banques, d'une inflation de crédit mortelle pour le pays. D'ailleurs le transfert privé des fortunes paraît incompatible avec la tendance progressive à la nationalisation, c'est-à-dire à la constitution d'un patrimoine collectif de plus en plus important.

La France a tenté en 1945 une vaste expérience d'impôt sur le capital qui a mis en évidence l'étroitesse des frontières assignées à cette opération. Le recensement des fortunes a fait ressortir à la date du 31 décembre 1946 une valeur en francs dépréciés de 1.800 milliards à peine, soit en francs constants un peu plus de 10 % de la fortune estimée en 1938. Sur ce total, le prélèvement jugé possible s'élève à environ 60 milliards [14]), soit 3 % de l'assiette. Le sacrifice demandé est donc resté à la portée du revenu de la richesse acquise.

En toute logique, le produit de cet impôt aurait dû être affecté à l'amortissement de la dette comme l'a été dans le cadre de la Caisse autonome de 1926 à 1944 le produit d'une autre contribution sur le capital, les droits de succession. En raison du gouffre des dépenses publiques et de la persistance du déficit, les deux impôts ont été détournés vers le budget ordinaire qui ne supporte aucune charge d'amortissement.

Même si elle était techniquement réalisable [15]), l'extinction de la

---

[12]) Coefficient en partie inférieur à la réalité.

[13]) Cette opération aboutirait à un tel morcellement de „complexes" économiques que la paralysie de la production en serait la conséquence fatale.

[14]) Compte non tenu de la taxe sur l'enrichissement (budgets 1946 et 1947).

[15]) Seuls les Etats-Unis ont pu rembourser depuis 1946 une vingtaine de milliards de dollars de leur dette fédérale par un transfert de capitaux d'un genre particulier; ils ont utilisé le produit accumulé de l'emprunt de la libération qui a été ainsi détourné de sa destination primitive (financement de la guerre) et pour solde la contre-valeur en argent d'une partie des industries de guerre cédées à l'économie privée.

dette par voie de prélèvement massif se heurterait à des obstacles qui découlent de la répartition des valeurs publiques.

Pour les particuliers déjà le remploi d'une masse de capitaux importants distribués à l'occasion de l'amortissement se heurterait à des difficultés insurmontables. *Qui* des personnes morales de plus en plus nombreuses qui se partagent une proportion croissante de fonds d'Etat et de bons du Trésor? En Belgique, 58 % de la dette était réparti en 1942 entre les banques, caisses d'épargne, compagnies d'assurances, instituts de capitalisation. Mais en Suisse, les particuliers ne détenaient en 1946 que 33 % à peine des titres publics (Fédération et Cantons). [16]) Ces organismes sont tenus par la loi à placer leurs capitaux pour la plus grande partie en fonds d'Etat. Comment leur gestion se poursuivrait-elle si la dette publique venait à disparaître?

Les particularités de cette répartition font apparaître sous un angle nouveau les obstacles qui rencontrerait un amortissement éclair par voie de prélèvement: l'impôt sur le capital frappe surtout les personnes physiques, or l'amortissement s'opérait principalement au profit de personnes morales. Comment concilier dans la pratique ces termes contradictoires?

Si l'amortissement financier échelonné est strictement limité, si l'amortissement massif est techniquement et socialement irréalisable, faut-il se résigner à l'extinction occulte de la dette par une dépréciation monétaire systématique?

### III. *L'amortissement monétaire*

L'une des sources de l'emprunt est l'inflation. Peut-on l'amortir par une déflation? L'expérience a été tentée en plusieurs pays au lendemain de la première guerre mondiale. En France, les avances consenties à cette époque par l'Institut d'émission comportaient une quote-part affectée à l'amortissement. L'Angleterre a rétabli l'équilibre budgétaire non seulement pour réagir contre l'inflation par la combinaison de la compression des dépenses avec l'augmentation des impôts, mais encore pour résorber par un effort fiscal accru l'inflation monétaire et de crédit. La déflation qui s'est heurtée dans les deux cas à des difficultés très graves en raison de la rigidité des salaires, ne rétablit nullement l'équilibre, détruit par l'inflation, des rapports entre créanciers et débiteurs. Sans doute elle peut, dans la mesure où elle provoque une baisse effective et non seulement nominale des prix, améliorer le pouvoir d'achat des rentiers. Mais en raison de la large faculté de mobilisation offerte par la bourse aux valeurs d'Etat, les bénéficiaires de la

[16]) La répartition de la dette se présentait ainsi dans les grandes lignes: de 10 à 15 % pour les compagnies d'assurances, de 12—20 % pour les établissements publics et caisses de pension, de 13—17 % pour les entreprises commerciales et industrielles, de 35 % pour les banques et sociétés financières.

déflation ne sont souvent pas les mêmes que les anciennes victimes de l'inflation. Très souvent la déflation s'accompagne d'une réduction de l'intérêt qui compense l'avantage acquis par l'amélioration de la substance des rentes.

Il est impossible de pousser la déflation très loin lorsque l'Etat a accumulé une dette publique considérable, car l'amélioration du pouvoir d'achat de la monnaie alourdit le poids du capital et surtout de l'intérêt de la dette, au moment même où la crise résultant de la baisse des prix risque de diminuer le rendement des impôts.

Aussi les Gouvernements voient-ils d'un oeil plus favorable l'inflation qui, au contraire, diminue le poids de la dette. En effet la charge fixe de l'intérêt qui est nominalement invariable s'allège relativement par rapport au gonflement nominal des recettes budgétaires. Celui-ci facilite aussi l'alimentation du fonds d'amortissement. La dévaluation de la monnaie consacre au profit de l'Etat l'atténuation en puissance du fardeau de la dette en même temps qu'elle rend définitive l'expropriation partielle du rentier: elle s'analyse comme un impôt occulte au profit des débiteurs sur les créanciers [17]) parmi lesquels les rentiers occupent la première place.

Si l'inflation consacrée ou non par la dévaluation apparaît être ainsi comme un moyen occulte d'amortir la dette intérieure, elle augmente au contraire le fardeau de la dette extérieure dont le service est stipulé en monnaie étrangère supposée stable.

*Conclusion — Peut-on amortir les dettes contemporaines?*

Dans la mesure où les emprunts sont affectés à la constitution ou à l'agrandissement du patrimoine de l'Etat, leur amortissement peut être effectué dans le cadre du bilan de la Nation, suivant les principes de la comptabilité commerciale. Quant au domaine public improductif (réseau routier, etc.), il ne comporte aucune ressource susceptible d'être affectée au remboursement des dettes qui ont été contractées pour le constituer, le développer ou l'entretenir. Cette dette comme celle qui a pris son origine dans les déficits budgétaires et les dépenses de guerre ne peut être amortie que par l'impôt: plus-values fiscales d'une part, fonds d'amortissement alimentés par les ressources normales du budget d'autre part [18]).

La dette improductive est matérialisée par des titres de créance sur l'Etat qui sont considérées par leurs porteurs comme une richesse et sont comptabilisées. Selon une conception courante, ces titres reporteraient le poids de la dette publique de la génération présente sur la

---

[17]) Cet impôt est „perçu" non seulement sur les créanciers de l'Etat au profit de celui-ci mais encore sur les créanciers privés au profit de leurs débiteurs.

[18]) Affectées ou non à une Caisse d'amortissement.

génération future. On ajoute qu'en vertu du principe de la solidarité, il serait juste que la population future fût ainsi mise à contribution pour supporter les conséquences financières d'une guerre que la population présente aurait subie pour son compte (par exemple pour la préserver d'une nouvelle conflagration). Politiquement cette thèse est démentie par la périodicité des guerres. Du point de vue financier, la vérité est que l'Etat procédant à des émissions, dépense intégralement le produit de l'emprunt de la même façon qu'il dispose de celui de l'impôt.

En réalité, la dette publique improductive se ramène à une créance du rentier sur le contribuable, elle est donc à la charge de la génération qui la contracte dans la mesure où l'impôt sert immédiatement à en assurer le service. Si la capacité contributive du pays suffit pour alléger le poids de la dette, la génération future n'en supportera plus qu'un résidu. Mais il y a de fortes chances pour que déjà la génération présente allège la dette autrement que par l'impôt, en laissant se développer la dépréciation monétaire. Alors le titre de dette publique qui est un mirage de richesse très dangereux [19]) se vide progressivement de sa substance et la génération future ne se ressentira plus guère de son fardeau.

Des dettes publiques aussi lourdes que celles que subissent aujourd'hui les pays ayant participé à la guerre ne peuvent s'amortir autrement que grâce au secours de l'inflation qui fait hausser les prix et qui allège progressivement la charge des emprunts. En France, où la dépréciation monétaire se produit depuis 1914 avec une simple interruption entre 1928 et 1936, et où les dévaluations se succèdent, la dette des deux guerres a été en grande partie amortie. A la fin de 1913, le total de la dette à terme ressortait selon l'Inventaire [20]) à 32 milliards de francs germinal, au 31 décembre 1938 elle s'élevait à 385 milliards de francs Bonnet. Le montant nominal en capital de la dette a donc été en trente-trois ans multiplié par 49 ans, en huit ans, entre 1938 et 1946, le coefficient d'augmentation apparaît un peu supérieur à 4. Par contre la comparaison des situations de 1913 et 1946 pondérées selon l'indice des prix de détail fait apparaître au total une légère diminution; entre 1938 et 1946, la dette a diminué de moitié, compte tenu de la variation du même indice. A la fin de l'année 1947, le poids réel de la dette à intérêt est de trois quarts à peine de celui de la dette de 1913.

---

[19]) Dans son ouvrage „A Study in Public Finance", 3ème éd. London 1947, chap. VI page 35 s., A. C. Pigou fait remarquer fort à propos que le rentier n'est nullement tenté de réduire son train de vie dans la mesure où il remet du pouvoir d'achat à l'Etat, puisqu'il s'imagine qu'il s'enrichit, alors qu'en fait il s'appauvrit, d'abord parce qu'en sa qualité de contribuable il assure lui-même en partie le service de son titre de créance, ensuite parce que le remboursement devient de plus en plus problématique.

[20]) Inventaire de la Situation financière de la France 1913—1946 (Ministère des Finances, Paris 1946).

Dans les pays anglo-saxons, les dévaluations effectuées entre 1930 et 1938, la hausse des prix résultant de l'inflation même modérée, ont allégé sensiblement le compte passif du bilan de capital, alors que la valeur nominale de l'actif a augmenté. Pour la Suisse, le Comité des experts a établi que de 1938 à 1945 la dette (Confédération, Cantons, Villes) a été nominalement multipliée par 2,4; mais en raison de la perte du pouvoir d'achat de la monnaie et de l'augmentation du revenu national nominal, le fardeau réel de la dette ne correspond pas tout à fait au double de ce qu'il était avant la guerre.

Plus l'Etat emprunte, plus l'inflation est nécessaire pour rendre supportable la dette publique, plus aussi l'emprunt se rapproche de l'impôt. De ce fait l'amortissement se réduit à une promesse qui se vide progressivement de sa substance.

## AMORTIZATION OF THE DEBT AND REPARTITION

### SUMMARY

Must the public debt be considered as a mortgage on the national wealth? Certainly not, because in certain cases part of the debt is irredeemable and, besides, only the claimability of an external debt can justify realizations of portions of the national wealth. In practice the burden of the debt is represented by the interest. The problem of amortization, therefore, is essentially of a budgetary nature, and though it is desirable to come to a solution, yet it is not always possible to find one; in any case, it exercises a considerable influence on the repartition of incomes and of wealth.

### I. *Amortization in instalments*

The Committee of experts for the reform of Swiss finance has recently furnished an example of a programme of amortization in instalments of the debt (repayment of 7 milliard on a total debt of 11 milliard). The Netherlands, on the other hand, use a balance of State property, according to which the net debt is obtained after deduction of the assets of the State property from the gross debt. The loans that have made it possible to form these assets are themselves subject to economic writings-off, such as are used in commercial practice, in proportion to the probable life of the goods.

When the other party defaults in the payment of the bulk of the debt, financial amortization in annual instalments will always be preponderant. In order to obviate the difficulty of its rigidity, however, practice shows a growing tendency to make financial amortization more supple by adapting it to the trade cycles: employment of favourable balances to reduce the debt in boom periods, suspension of repayments

during slump periods. This theory, however, does not make full justice to the conditions of the repartition. In fact, the deflationary tendency of accelerated amortization by means of taxation in a period of recovery is compensated by the inflationary tendency resulting from the distribution of the yield of the action among the holders of Government stock. The amortization also appears to be too rigid to lend itself to an equitable proportioning of the formation of incomes to that of capital, of saving to consumption.

The debt shows an increasing tendency to shift to the banks, financial institutions, insurance companies, etc., which makes rapid amortization, effected by means of a massive levy on capital, all the more objectionable.

## II. *Rapid amortization*

(1) *Extinction of the debt by compensation.* This originates in Great Britain, where, before, and shortly after the first world war, a large part of the consolidated debt was in the hands of the receivers of high incomes, carrying the burden of the progressive surtax. In France, Government securities are exempt from income tax; the yield from these securities is included only in the income that is subject to super-tax, from which, moreover, all bonds redeemable within three years escape. The fiscal privilege excludes deduction of the fiscal debt from the claim resulting from the securities of Government loans.

Thus, the compensation is limited to the mechanism of certain capital taxes. Death duties can in a certain proportion be paid by the surrender of Government securities or of bonds.

(2) *Massive amortization by a levy on capital.* Theoretically, rapid amortization may seem preferable to gradual amortization, which, in view of the weight of the present debts, leaves the taxpayer no hope of fiscal relief, either for the benefit of this generation or of the next. In practice, serious obstacles stand in the way of this operation. In the first place, what portion of the national wealth should be mobilized to clear off the public debt of a country? It is above all extremely difficult at the present moment to determine the amount of private property. A very rough calculation would lead to the estimation that, in France, about 20 % of private possessions would be necessary for the reimbursement of the private and the collective holders of Government securities. Thus, this payment „in kind" would include an enormous expropriation and, in practice, holders of Government stock could not put up with the allocation of concrete elements of the property, which, if they were converted into cash, would involve a tumble of the securities and an inflation of credit that would be fatal for the country. In 1945, France made the experiment of a tax on capital, which, besides, did not exceed the scope of the income from acquired wealth and the yield

of which was not appropriated for amortization of the debt, but was earmarked for the ordinary budget.

In any case, even if it were technically realizable, amortization of the debt by means of massive taxation would meet with difficulties arising from the repartition of the Government stock. In fact, this repartition would make that, on the one hand, the capital tax would chiefly affect natural persons, and that, on the other hand, artificial persons would essentially benefit by it.

### III. *Monetary amortization*

Is amortization by deflation possible? Immediately after the first world war, the experiment made in France and in England proved that the deflation, which in both countries encountered very serious difficulties owing to the rigidity of wages, by no means succeeded in re-establishing the equilibrium in the ratio of creditors to debtors, which had been disturbed by the inflation. On the other hand, deflation is often accompanied by a fall in the rates of interest, which offsets the advantage obtained by the improvement of the substance of the stock. Governments therefore generally consider inflation, which reduces the burden of the debt, as more favourable. The permanent charge of the interest becomes lighter with respect to the nominal increase in budgetary receipts. Sanctioned by the devaluation, which makes the partial expropriation of the holder of Government stock definite, the inflation seems a 'noiseless' means of amortization of the interior debt, but, on the contrary, it increases the burden of the exterior debt.

### *Conclusion. Can the existing debts be amortized?*

Properly speaking, the unproductive public debt is nothing but a claim of the holder of Government stock on the taxpayer, and therefore comes upon the generation contracting it to the extent to which the tax serves directly to ensure the service of the debt. If the taxpaying capacity of the country is sufficient to lighten the burden of the debt, the future generation will only have to bear the balance. But it is quite probable that already the present generation reduces the debt otherwise than by taxation, viz. by allowing the monetary depreciation to develop in such a way that the future generation will hardly feel its burden any more. Such heavy public debts as those now weighing on the countries that took part in the war cannot be amortized otherwise than through inflation, which causes a rise in prices and gradually lightens the burdens of the loans.

The more the State borrows, the more necessary becomes the inflation to make the debt bearable, and the nearer, too, the loan comes to the tax. This development causes a considerable change not only in the technique but also in the substance of public credit.

# BELASTINGVRIJSTELLING VAN STAATSBEDRIJVEN

DOOR DRS C. H. ELBERS

*Inleiding*

In The Journal of political economy van Februari 1947 wijdt Prof. F. K. Mann, hoogleraar in de economie en de leer van de openbare financiën aan The American University te Washington, een belangwekkend artikel aan de financiering van staatsbedrijven [1]).

In de aanhef van deze bijdrage wijst de schrijver er op, dat staatsbedrijven op unieke wijze de voordelen van de particuliere onderneming met die van publieke instellingen in zich verenigen. In dit verband noemt hij in de eerste plaats de administratieve zelfstandigheid, welke de departementen missen. Als tweede voordeel wijst hij op de belastingvrijstellingen, welke voor particuliere bedrijven niet gelden. Ten derde vermeldt hij de publieke garantie van leningen. Op dit laatste punt gaat hij dan uitvoerig in. De twee eerstgenoemde voordelen worden verder door hem buiten beschouwing gelaten.

Het lijkt ons evenwel interessant aan het door Prof. Mann vermelde fiscale voordeel, dat de Amerikaanse staatsbedrijven naar het schijnt algemeen bezitten, speciale aandacht te besteden, waarbij dan in de plaats van de Amerikaanse overheidsbedrijven enige Nederlandse staatsbedrijven in de bespreking zullen worden betrokken.

Een dergelijke beschouwing heeft ook practisch belang, niet alleen gezien de huidige fiscale politiek ten opzichte van de bestaande staatsbedrijven, doch mede in verband met het streven, dat zich alom openbaart, om tot een verdergaande nationalisatie van particuliere bedrijven te komen. Hier komt nog bij, dat, voor zover ons bekend is, tot heden voor dit onderwerp, althans in de Nederlandse literatuur, weinig of geen speciale belangstelling aan de dag is gelegd.

*De gevolgen van belastingvrijstelling*

Het is niet doenlijk met nauwkeurigheid aan te geven op welke wijze

[1]) F. K. Mann „The dual-debt system as a method of financing government corporations".

de tengevolge van de vrijstelling van belasting aan de onderneming blijvende middelen worden besteed of in welke richting zij zullen wegvloeien. In dit opzicht zijn er verschillende mogelijkheden. Wij willen volstaan de hoofdlijnen uit te stippelen, waarlangs dit financiële verloop zich kan bewegen.

In beginsel worden de gevolgen van de belastingvrijstelling voor het staatsbedrijf belangrijk beïnvloed door de omstandigheid of de belasting, indien zij geheven ware, voor het bedrijf een bestanddeel van de kosten zou zijn geweest dan wel als een mede delen van de fiscus in de winst zou moeten worden gezien. Welke betekenis deze onderscheiding heeft zal straks worden uiteengezet. Het lijkt ons nuttig vooraf bij de indeling van de belastingen naar dit gezichtspunt even stil te blijven staan [2]).

Ten aanzien van verschillende belastingen is het na eerste kennisneming reeds duidelijk of zij onder de ene dan wel onder de andere groep moeten worden gerangschikt. De accijnzen, de invoerrechten en de omzetbelasting behoren naar haar aard typisch tot de belastingen, die kostenbestanddeel zijn. Voorbeelden van de tweede categorie zijn de vennootschapsbelasting en de superdividendbelasting, die op generlei wijze, althans niet rechtstreeks, de kosten beïnvloeden, doch uitsluitend het behaalde netto-resultaat treffen.

Naast de genoemde belastingen zijn er verschillende andere van een meer samengesteld karakter, waarin zowel kostenelementen als bestanddelen van heffing op de opbrengst zijn terug te vinden, zij het dan misschien eerst na diepgaande bestudering. Als zodanig kunnen worden vermeld de ondernemingsbelasting en de grondbelasting.

Van belang is ook of de dienst van de prijsbeheersing in zijn voorschriften omtrent de al dan niet doorberekening van de belasting in de verkoopprijs volledig bij de bedoelingen van de belastingwetgever aansluit [3]). Deze vraag kan ten aanzien van vrijwel alle voornoemde belastingen in het algemeen bevestigend worden beantwoord [4]). Ten

---

[2]) Prof. Von Balas maakt in het Finanz Archiv van 1931 reeds onderscheid tussen „Preissteuern und Residualsteuern". Zie ook Prof. Dr H. J. van der Schroeff „De Leer van de Kostprijs", p. 257—264.

[3]) Zie Prof. Dr M. J. H. Smeets „Prijsbeheersing en Belastingheffing" (Weekblad der Belastingen van 29 Jan., 5 en 12 Febr. 1944). Verwezen wordt ook naar de Richtlijn inzake het incalculeren van belastingen van 8 Oct. 1942 (Ned. Staatscourant van 24 Mei 1943, no 99). Voor een bespreking van deze richtlijn zie o. m. A. Meijer „Incalculeren van Belastingen" (Economisch Statistische Berichten van 1 Juli 1943, p. 233).

[4]) Met betrekking tot de omzetbelasting heeft de dienst van de prijsbeheersing een afwijkend standpunt ingenomen door te bepalen, dat de onlangs plaats gevonden tariefsverhoging niet in de verkoopprijs mag worden doorberekend. Zie Prijzenbeschikking Gedeeltelijke Doorberekening Omzetbelasting en Invoerbelasting 1947.

aanzien van de ondernemingsbelasting, die ten dele naar de grondslag kapitaal en gedeeltelijk naar de grondslag bedrijfsopbrengst wordt geheven, lopen de opvattingen van de belastingwetgever en van de prijsbeheersingsinstanties het minst gelijk.

Welke zijn nu voor een staatsbedrijf[5]) de gevolgen van belastingvrijstelling, ten eerste in het geval dat de belasting een element van de kostprijs is en ten tweede indien zij de kostprijs niet beïnvloedt, maar rechtstreeks verband houdt met de netto-winst?

Indien de vrijstelling belastingen betreft die kostenbestanddeel zijn, zal zij bij een commercieel geleid bedrijf tot gevolg kunnen hebben, dat de prijs, waartegen het goed of de dienst van dat bedrijf aan afnemers of verbruikers wordt aangeboden relatief lager ligt dan die bij soortgelijke bedrijven, ten aanzien waarvan geen vrijstelling bestaat. Of en in hoeverre een hier bedoeld prijs- of tariefverschil als gevolg van het ontbreken van belasting zal optreden, hangt van verschillende factoren af, o. m. van de prijsvoorschriften van overheidswege en van de omstandigheden van vraag en aanbod (bijv. een min of meer sterke monopoliepositie). Dat de mogelijkheid van een lagere verkoopprijs voor een bedrijf een voordeel betekent zal weinig toelichting behoeven. Een verhoging van de omzet met de daarmede gepaard gaande verhoogde winstkansen zal veelal het gevolg zijn.

Is de verkoopprijs of het tarief door de belastingvrijdom in feite niet of slechts ten dele beïnvloed geworden, dan zal de belastingvrijstelling steeds tot een gunstiger bedrijfsresultaat — een hoger winstcijfer of een lager verliescijfer — leiden dan wanneer vrijstelling zou zijn achterwege gebleven. In dit geval komen de mogelijke financiële gevolgen overeen met die, welke optreden bij het ontbreken van belastingen, welke naar de netto-winst worden geheven. Bij de laatstbedoelde belastingen — waarmede bij renderende bedrijven veelal aanzienlijk hogere bedragen gemoeid zijn dan met de belastingen, die kostenelement zijn — doet het voor de financiële consequenties in beginsel weinig ter zake of zij naar de totale winst van het boekjaar, volgens de geldende fiscale normen berekend, worden geheven — zoals bijv. met de inmiddels vervangen winstbelasting en de huidige vennootschapsbelasting en ondernemingsbelasting, de laatste voor zover deze naar de grondslag bedrijfsopbrengst wordt berekend, het geval is — dan wel dat alleen de tot uitdeling komende winst wordt belast, zoals voorheen de dividend- en tantièmebelasting deed en thans nog voor de superdividendbelasting geldt.

Oefent de belastingvrijstelling geen drukkende invloed uit op de prijzen, maar leidt zij rechtstreeks tot een gunstiger netto-resultaat,

[5]) Voor het provinciale en gemeentelijke bedrijf geldt een analoge redenering.

dan kan zij een hogere uitkering aan de winstgerechtigden — in casu gewoonlijk alleen de Staat — tot gevolg hebben dan zonder de belastingvrijstelling ware mogelijk geweest [6]). Zij kan er eventueel of daarnaast toe leiden dat door het bedrijf een hogere interne financiering uit de winst plaats vindt. Ook is het bij ruime winsten niet denkbeeldig, dat verschillende kosten, zoals bijv. salarissen, lonen en sociale voorzieningen indirect een stijging ondergaan.

*De interne financiering uit de winst* [7])

Het kan nuttig zijn bij het vermelde verschijnsel van de interne financiering uit de winst enige opmerkingen te maken.

De interne financiering uit ingehouden winst vertoont verschillende aspecten. Wij zullen ons hier hoofdzakelijk tot de bedrijfseconomische betekenis van dit verschijnsel bepalen. Daarnaast willen wij aan de algemeen-economische aspecten niet geheel voorbijgaan.

Bezien vanuit bedrijfseconomisch standpunt zal financiering uit ingehouden winstmiddelen de instandhouding van het bedrijf en de voortzetting er van op dezelfde voet bevorderen. Voorts kan zij een verbetering van de kapitalisatie mogelijk maken door aflossing van kort- of langlopende schulden. Zij kan verder een steun zijn bij de uitbreiding van het bedrijf. Bovendien is zij een middel tot nivellering van de uitkeringen. Tenslotte draagt zij bij tot een ruimere kaspositie. Ter verduidelijking van deze mogelijkheden en van de voorsprong, die een belastingvrij staatsbedrijf in geval van hogere interne financiering uit de winst op het particuliere bedrijf bezit, mogen hierbij enige punten worden aangestipt.

Gewezen zij op de voorschriften in zake de winstbepaling in het Besluit op de Vennootschapsbelasting, welke veel verder gaan dan de ondernemer met het oog op de instandhouding van zijn bedrijf aanvaardbaar acht. Wat door de ondernemer in tijden van prijsstijging als „schijnwinst" wordt beschouwd en om die reden niet wordt uitgekeerd, is fiscaal voor belastingplichtige bedrijven veelal belastbare „winst", waarvan de fiscus gewoonlijk het grootste aandeel tot zich trekt.

Het niet van belasting vrijgestelde bedrijf heeft in de achter ons

---

[6]) Tantièmes uit de winst aan bedrijfsleiders zijn bij een overheidsbedrijf overigens niet uitgesloten.

[7]) Zie o. a. Prof. Dr P. P. van Berkum „Kapitaalvorming in de Onderneming" (Maandschrift Economie 1943) en „De relativiteit van het kapitaal" (Diesrede Tilburg 1946); Prof. Dr M. J. H. Cobbenhagen „De reservevorming en haar betekenis voor kapitaalvorming en kapitaaldistributie" (Bedrijfseconomische Studiën); Prof. Dr Hennipman „Enige aspecten der financiering uit de winst" (Bedrijfseconomische Opstellen, aangeboden aan Prof. Th. Limperg Jr); Prof. Dr A. B. A. van Ketel „Zelffinanciering" (Schetsen uit de financiering der onderneming, Bundel II, hfdst. VI).

liggende jaren als gevolg van de hoge belastingdruk en van de redactie van de belastingvoorschriften niet alleen de practische mogelijkheid gemist tot een enigszins ruime winstinhouding en de aanwending van de beschikbare gelden tot aflossing van bestaande schulden op korte of lange termijn, maar heeft soms zelfs bij verdere kapitaalvoorziening zijn toevlucht genomen tot een in verband met de aard van het bedrijf te ver gaande financiering met vreemd kapitaal. Tegenover de aanleiding hiertoe — het feit, dat de rentelast door de fiscus voor de berekening van de vennootschapsbelasting als kosten wordt beschouwd — staat het gevaar, dat in een minder gunstige periode de rente en aflossing niet kunnen worden opgebracht.

Winstinhouding — en hetzelfde geldt voor ter beschikking van de onderneming blijvende afschrijvingen, voor zover niet onmiddellijk voor vervanging van aanlegwerken nodig — is zeer aantrekkelijk voor de financiering van voorgenomen uitbreidingen. Voor de aldus beschikbare bedragen behoeft het bedrijf immers niet bij de eigenaren — bij een staatsbedrijf de Staat — of bij credietverschaffers aan te kloppen, maar kan het uit eigen bronnen putten. Vooral in tijden, waarin de schatkist reeds moeite heeft in de meest noodzakelijke geldbehoeften te voorzien, kan dit financieringsmiddel voor een staatsbedrijf van groot belang zijn. Behalve dat de aantrekking van de geldmiddelen geen kosten vereist, zullen de baten, die van de uitbreidingen mogen worden verwacht, de rentabiliteitspositie van het bedrijf niet onbelangrijk kunnen versterken.

Wel moet er tegen gewaakt worden, dat uitbreidingen geschieden omwille van de ruime geldmiddelen, waarover het bedrijf beschikt, in plaats van op grond van winstverwachtingen. Dit gevaar is echter niet inhaerent aan de financiering uit ingehouden winst. Het euvel kan ook bij besteding uit de andere bronnen van interne financiering — o. m. vrijgekomen afschrijvingen, die niet onmiddellijk voor vervanging nodig zijn — alsmede bij financiering met van derden aangetrokken geldmiddelen optreden, al is het gevaar in het laatste geval wellicht minder groot, aangezien dan meer objectieve beoordeling door een grotere kring van financieel deskundigen zal hebben plaats gevonden.

Bij een conjunctuurgevoelig bedrijf is interne financiering ook een voorwaarde voor nivellering van winstuitkeringen. Het financiële aanzien en de credietwaardigheid van het bedrijf alsmede de sociale verhoudingen binnen het bedrijf zijn hiermede in het algemeen gebaat, terwijl aan de dividendtrekker het voordeel van een weinig schommelend inkomen wordt geboden. Het laatste is ook voor de Schatkist van belang.

Dat winstinhouding de kasmiddelen kan verruimen en aldus kan bijdragen tot een gunstige liquiditeitspositie zal weinig toelichting behoeven.

Uit de gegeven opsomming zal het duidelijk zijn, dat winstinhouding

voor een bedrijf in het algemeen een gezond verschijnsel is. Zij houdt de waarde van het door de eigenaren aan het bedrijf verstrekte kapitaal en de inkomsten daaruit op zijn minst op peil. De vergrote mogelijkheid van interne financiering uit de winst voor een niet aan belasting onderworpen staatsbedrijf steekt wel gunstig af tegen het niet belastingvrije bedrijf, bij hetwelk als gevolg van de zware belastingdruk in de laatste jaren een zozeer gewenste ruimere toepassing van dit middel in de verdrukking is gekomen.

In het kort kan thans nog de algemeen economische zijde van de interne financiering uit de winst worden belicht.

De toegepaste winstinhouding gepaard gaande met aanwending van de hierdoor beschikbare geldmiddelen binnen het bedrijf zal ongetwijfeld in tal van gevallen met het algemeen belang stroken. Het is evenwel denkbaar, dat de gelden op die wijze worden onttrokken aan de besteding in richtingen, die uit een algemeen economisch oogpunt de voorkeur verdienen [8]).

Zo zullen bijvoorbeeld onder de huidige omstandigheden de vervanging van bestaande gebouwen of installaties en de uitbreidingen van een bedrijf tot het strikt noodzakelijke moeten worden beperkt. Dat het algemeen belang dit vergt, zal onmiddellijk duidelijk zijn, indien men denkt aan de zuinigheid, welke moet worden betracht met de zo schaars beschikbare deviezen en materialen. Zulks zal ongetwijfeld nog sterker spreken, indien bedacht wordt, dat in de afgelopen jaren de belastingopbrengsten en de in binnen- of buitenland opgenomen staatscredieten niet steeds voldoende waren tot dekking van de geweldige staatsuitgaven, maar dat in belangrijke mate geldschepping met haar inflatoire tendenz noodzakelijk was. De overheid heeft bovendien naar het oordeel van velen tot taak scherpe conjunctuurbewegingen in te perken, zowel door in een periode van hausse remmend op te treden als in depressietijd werkgelegenheid te bevorderen [9]). Het is met een dergelijke actieve conjunctuurpolitiek onverenigbaar, dat de Staat in een hausseperiode door uitvoering van niet dringend

---

[8]) Met betrekking tot in geld vrijgekomen vermogensbestanddelen die geen onmiddellijke vastlegging voor vervanging vereisen — bijv. verdiende afschrijving of afneming van in voorraden en vorderingen belegde gelden — kan hetzelfde worden opgemerkt.

[9]) Volgens de hier bedoelde schrijvers behoeft de staatsbegroting van de gewone dienst niet jaarlijks te sluiten. Wel moet er volgens hen op de lange duur evenwicht zijn in het staatsbudget. Zie o. a. Prof. Mr P. Lieftinck „Fiscale en sociaal-economische politiek" (Openbare Financiën 1946, no 1, p. 9—15); Mr Dr D. Simons „Enige notities in zake de techniek van een budgetaire conjunctuurpolitiek" (Openbare Financiën 1946, no 2, p. 194—198); Dr M. O. Loeys „Begrotingsevenwicht en Conjunctuur" (Economisch-Statistische Berichten van 24 December 1947, p. 1029).

noodzakelijke grote werken er toe bijdraagt, dat de toch reeds zeer hoge prijzen, bijv. van metalen, nog verdere stijging ondergaan. De kwantitatieve marktverhoudingen spelen hierbij uiteraard een rol. Overigens bestaat de kans, dat het staatsbedrijf bij uitstel van grote werken straks profiteert van een lager prijsniveau.

Doordat belastingvrijstelling voor het bedrijf de mogelijkheid schept over ruimere geldmiddelen te beschikken dan een niet belastingvrij bedrijf versterkt zij de eis de uitvoering van grote werken met zekere waarborgen te omringen, opdat alleen die plannen worden gerealiseerd, waarmede de totale welvaart het meest zal zijn gediend.

Het nauwe contact, dat een staatsbedrijf met het bestuursapparaat in den lande zal onderhouden, is in het algemeen een gunstige omstandigheid voor een verantwoorde besteding.

### *Beoordeling van belastingvrijstelling van staatsbedrijven*

De uitwerking van de vrijstelling van bepaalde belastingen op de prijzen of tarieven, waartegen de goederen of diensten van het bedrijf worden aangeboden, de invloed van belastingvrijstelling in het algemeen op de winstuitkering en op een verhoging van sommige kosten, alsmede de mogelijke hogere interne financiering uit de winst, betekenen voor een belastingvrij staatsbedrijf — in het algemeen voor het overheidsbedrijf — een niet te loochenen begunstiging boven een bedrijf, dat geen belastingvrijstelling geniet. Het komt ons voor, dat een zodanige begunstiging als gevolg van belastingvrijstelling ten aanzien van staatsbedrijven, waarmede het particuliere bedrijf moet concurreren, moeilijk te verenigen is met een stelsel van „fair competition" [10]). Bovendien lijkt het ons voor een juiste beoordeling van de door zulk een staatsbedrijf behaalde financiële resultaten en voor een betere vergelijking met die van concurrerende particuliere bedrijven noodzakelijk, dat dergelijke staatsbedrijven op gelijke voet als particuliere bedrijven aan belasting worden onderworpen.

Minder bezwaar hebben wij tegen belastingvrijstelling van die staatsbedrijven, welke niet met het particuliere bedrijf behoeven te concurreren. Voor deze categorie van staatsbedrijven verdient het wel belasten vrijwel alleen overweging uit een oogpunt van een meer zuivere rekening. Hierbij mag echter niet uit het oog worden verloren, dat aan belastingheffing uiteraard de nodige administratieve werkzaamheden zijn verbonden, zowel voor de administratie van de staats-

---

[10]) Zie ook Mr H. A. Zeven „Het subject der vennootschapsbelasting" (De Naamloze Vennootschap, Juni 1942) alsmede de Bewerking van het Besluit op de Vennootschapsbelasting 1942 door J. de Willigen (Vakstudie, Deel X, Zesde druk, p. 92).

bedrijven als voor de belastingdienst. Bij de grondslagen en de ingewikkelde materie van de huidige belastingwetgeving moeten deze werkzaamheden en de hiermede samenhangende kosten niet worden onderschat [11]). Het tegen elkaar opwegen van kosten en nut van belastingheffing zal met betrekking tot de hierbedoelde overheidsbedrijven tot een verschillende conclusie kunnen leiden.

Voor de met het particuliere bedrijf concurrerende overheidsbedrijven weegt laatstgenoemde keerzijde van de belasting naar verhouding tot de voordelen niet zo zwaar. Wel steeds zal het eindoordeel hier ten gunste van belastingheffing uitvallen.

*De fiscale politiek ten aanzien van de staatsbedrijven in Nederland*

Van de huidige Nederlandse belastingwetgeving als geheel kan noch worden gezegd, dat zij de staatsbedrijven op overeenkomstige wijze belast als de particuliere bedrijven, noch dat zij aan alle staatsbedrijven belastingvrijstelling toekent. De veelal subtiele onderscheidingen, die de fiscale wetgeving maakt, alsmede het zeer uiteenlopende terrein, waarop de staatsbedrijven in Nederland zich bewegen, maken het uitermate moeilijk de momentele belastingpolitiek ten aanzien van de Nederlandse staatsbedrijven in enige algemene trekken te schilderen.

Voor de beantwoording van de vraag hoe het thans in Nederland met de belastingvrijstelling voor staatsbedrijven is gesteld, willen wij ons om practische redenen naar twee zijden beperken. Enerzijds bepalen we ons tot de drie grootste staatsbedrijven, die bovendien onderling naar juridische organisatie en naar economische positie niet onbelangrijk verschillen, te weten het Staatsmijnbedrijf, de N.V. Nederlandse Spoorwegen en het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie [12]). Aan de andere kant beperken wij ons tot de voornaamste belastingen, die van het bedrijfsleven worden geheven, en wel de grondbelasting, de omzetbelasting, de ondernemingsbelasting, de vennootschapsbelasting, de superdividendbelasting en de vermogensaanwasbelasting.

Voor een overzichtelijke onderlinge vergelijking van de drie genoemde staatsbedrijven op het punt van de belastingplicht mogen wij naar de bijgevoegde tabel verwijzen.

---

[11]) De toepassing van de ondernemingsbelasting zou bijvoorbeeld bij gemeentelijke bedrijven op grote moeilijkheden stuiten, o. m. in verband met de vaststelling van het kapitaal.

[12]) Vergelijk verder o. m. de opmerking in de Memorie van Toelichting op de Bankwet 1947 over belastingvrijdom van De Nederlandsche Bank (Zitting Staten-Generaal) 1946 — 1947 — 488, p. 22).

*Overzicht belastingvrijstelling staatsbedrijven*

| | Staatsmijnen in Limburg | N.V. Nederlandse Spoorwegen | Staatsbedrijf der P.T.T. |
|---|---|---|---|
| Grondbelasting . . . . . | niet vrij | niet vrij 1) | vrij 2) |
| Omzetbelasting . . . . . | niet vrij | niet vrij | vrij 3) |
| Ondernemingsbelasting . . | niet vrij | vrij 4) | vrij 5) |
| Vennootschapsbelasting . . | niet vrij | vrij 6) | vrij 7) |
| Superdividendbelasting . . | vrij 8) | niet vrij | vrij 8) |
| Vermogensaanwasbelasting | vrij 9) | vrij 10) | vrij 11) |

1) niet vrij, omdat de in aanmerking komende eigendommen niet van de Staat, maar van een afzonderlijke rechtspersoon zijn.

2) vrij, omdat dit bedrijf een publieke dienst is in de zin van art. 25, letter *a*, van de Wet op de Grondbelasting.

3) de „diensten van het post-, telegraaf- en telefoonverkeer en bepaalde diensten van vervoerondernemingen ten behoeve van dat verkeer" zijn bij art. 12, lid 15, van het Besluit Omzetbelasting 1940 vrijgesteld.

4) vrij ingevolge de „Vrijstellingsbeschikking belasting lichamen" van 17 November 1945, no 9 (Ned. Staatscourant 10 December 1945, no 129).

5) vrij ingevolge bovengenoemde „Vrijstellingsbeschikking lichamen" alsmede ingevolge art. 3, lid 1, van het Besluit op de Ondernemingsbelasting 1942. Bij dit artikel zijn van de ondernemingsbelasting vrijgesteld de ondernemingen, welke ingevolge art. 5 van het Besluit op de Vennootschapsbelasting zijn vrijgesteld.

6) vrij ingevolge bovengenoemde „Vrijstellingsbeschikking lichamen". De vrijstelling van Vennootschapsbelasting geeft echter blijkens art. 5, onderdeel 2, van het Besluit op de Vennootschapsbelasting 1942, geen aanspraak op teruggaaf van dividendbelasting.

7) vrij ingevolge art. 5, onderdeel 1, lid 1, van het Besluit op de Vennootschapsbelasting 1942.

8) vrij, omdat deze bedrijven geen vennootschap zijn in de zin van het Besluit op de Dividendbeperking 1941 (Verordeningenblad 30 Augustus 1941, stuk 36, no 170).

9) vrij, omdat het Staatsmijnbedrijf niet in art. 2 van de Wet op de Vermogensaanwasbelasting onder de belastingplichtigen is genoemd.

10) vrij ingevolge art. 30, letters *b* en *d*, van de Wet op de Vermogensaanwasbelasting. Art. 30 letter *b* stelt vrij „rechtspersonen, van wie uitsluitend publiekrechtelijke lichamen aandeelhouders, deelgenoten of leden zijn". Art. 30, letter *d*, stelt vrij „Lichamen, die krachtens de „Vrijstellingsbeschikking belasting lichamen" zijn vrijgesteld van de heffing van vennootschapsbelasting, vermogensbelasting en ondernemingsbelasting".

11) vrij ingevolge bovenvermeld art. 30, letter *d*, van de Wet op de Vermogensaanwasbelasting.

De hierin beknopt aangegeven fiscale behandeling zullen wij nu voor elk der vermelde staatsbedrijven afzonderlijk bespreken.

### *De staatsmijnen in Limburg*

De Staatsmijnen worden normaal in de grondbelasting, omzetbelasting

ondernemingsbelasting en vennootschapsbelasting aangeslagen [13]). Zij betalen bovendien, evenals de particuliere mijnondernemingen in Nederland, recht op de mijnen, een zakelijke belasting, die ten behoeve van de gemeenten door het Rijk wordt geheven [14]). Van de belastingen die het bedrijf blijkens de gegeven opstelling niet verschuldigd is, is het niet uitdrukkelijk vrijgesteld, maar houdt de vrijstelling verband met de omstandigheid, dat het bedrijf niet valt onder de in de belastingwet gegeven omschrijving van de belastingplichtige. In vergelijking met de fiscale behandeling van de beide andere staatsbedrijven nemen de Staatsmijnen door een en ander, zoals ook nog verder zal blijken, een uitzonderlijke positie in.

In bijgaand overzicht is niet vermeld de inmiddels door de vennootschapsbelasting vervangen winstbelasting. Evenzo in de vermogensbelasting voor lichamen, die intussen is afgeschaft. Van beide belastingen waren de staatsbedrijven als zodanig formeel vrijgesteld. De Staten-Generaal hebben echter bij de jaarlijkse begrotingswetten voor de Staatsmijnen goedgekeurd, dat het Staatsmijnbedrijf deze belastingen vrijwillig aan de Schatkist zou bijdragen, teneinde het bedrijf dezelfde lasten te doen dragen als voor particuliere ondernemingen gelden. Voor de andere staatsbedrijven bleef de vrijstelling van de hierbedoelde belastingen onverkort van kracht.

Uit hetgeen omtrent de belastingpolitiek bij de Staatsmijnen in de publieke verantwoordingsstukken — de begroting met de bijbehorende toelichting, de rekening, de Handelingen van de Staten-Generaal alsmede het jaarverslag — vastligt, blijkt, dat het de bedoeling is het Staatsmijnbedrijf fiscaal op gelijke voet te behandelen als de particuliere industrie in Nederland, waarmede het bij de productie en afzet van steenkolen, cokes en andere chemische producten, alsmede bij de gas- en electriciteitsvoorziening moet kunnen concurreren. De gevoerde belastingpolitiek is een logische consequentie van het reeds van de oprichting van de Staatsmijnen af ingenomen standpunt het bedrijf noch

---

[13]) In het bij Koninklijke Boodschap van 24 Februari 1933 ingediende wetsontwerp tot heffing van een omzetbelasting (Bijlagen tot de Handelingen der Tweede Kamer 1932/1933, no 305) werd vrijstelling van omzetbelasting voorgesteld van verkopen van goederen door en aan de Staat. De toenmalige staatsbedrijven zouden daar dus ook onder vallen. De voorgestelde bepaling is evenwel spoedig daarop door de Minister teruggenomen, zodat ze reeds in het nader gewijzigd wetsontwerp — ingediend bij Nota van Wijzigingen van 2 Juni 1933 — niet meer voorkwam.

[14]) Sinds de invoering van de Ondernemingsbelasting, welke bedoeld is in de plaats te treden van de zakelijke bedrijfsbelasting, is er strijd over de vraag of het recht op de mijnen niet dient te vervallen. Door de mijnondernemingen wordt het gelijktijdig opbrengen van mijnrecht en ondernemingsbelasting als een dubbele belasting gevoeld, waardoor deze ondernemingen zich te zwaar belast achten. Een beslissing hieromtrent is tot dusverre nog niet genomen.

in een ongunstige noch in een bevoorrechte positie te willen geplaatst zien tegenover de particuliere industrie. Aangenomen mag worden, dat op grond van deze gedragslijn, in de meer recente jaren reeds in de belastingwet zelf elke bepaling omtrent belastingvrijstelling van de Staatsmijnen met opzet achterwege is gelaten.

Dat de belasting,vooral in winstgevende jaren, zeer hoge bedragen kan vergen blijkt bijv. uit de suppletoire begroting voor het dienstjaar 1941. Hierin is uitgetrokken voor Vennootschapsbelasting en Ondernemingsbelasting *f* 4.707.849,— en voor Uitkering aan het Rijk van een bedrag, gelijk aan dat, hetwelk de Staatsmijnen verschuldigd zouden zijn, indien zij waren onderworpen aan de Vermogensbelasting *f* 580.000,—. Ter vergelijking zij opgemerkt, dat de winstuitkering over 1941 *f* 4,300.000,— bedroeg, d. i. 10 % van het door het Rijk verstrekte rentevrije kapitaal [15]).

Terloops zij nog opgemerkt, dat de heffing van ondernemingsbelasting van de Staatsmijnen op gelijke voet als van de particuliere ondernemingen — evenals de heffing van de gehele mijnindustrie van het recht op de mijnen, welke laatste heffing sinds de invoering van de ondernemingsbelasting door de bedrijven wordt betwist [16]) — een belangrijke benadeling van verschillende gemeenten in de mijnstreek voorkwam. De ondernemingsbelasting en ook het recht op de mijnen komen namelijk geheel aan de gemeenten ten goede. Vrijstelling van de Staatsmijnen van beide belastingen zou dus hebben betekend, dat de hierbij betrokken gemeenten van een belangrijke inkomstenbron verstoken bleven, hetgeen onvermijdelijk tot een verzwaring van de belastingdruk in die gemeenten, althans wanneer deze niet-noodlijdend zijn, moest leiden. Dit ware onbillijk, temeer indien men bedenkt, dat de lasten, die het gevestigd zijn van een mijnbedrijf voor de gemeente meebrengt, in wezen gelijk zijn bij exploitatie door de Staat of door particulieren. Hetzelfde gold ook voor de vroegere winstbelasting, van welke opbrengst de gemeenten een deel kregen [17]).

Na voorgaande beschouwingen zal het de aandacht trekken, dat blijkens het gegeven overzicht het Staatsmijnbedrijf niet is onderworpen aan de superdividendbelasting en de vermogensaanwasbelasting. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van de Staatsmijn-

---

[15]) Op de balansen aangeduid als „Aandelenkapitaal".

[16]) Zie noot 14 op p. 258.

[17]) Mr Dr B. J. F. Steinmetz keert zich in zijn boek De Indische Vennootschapsbelasting (p. 187) tegen het onbelast laten van het overheidsbedrijf in Ned.-Indië, omdat door hun bestaan het particuliere bedrijfsleven naar evenredigheid wordt ingeperkt. Hij vindt het onrechtvaardig de landsfiscus daarvan nadeel te laten ondervinden. De door hem weliswaar in ander verband geconstateerde onbillijkheid is ten aanzien van de gemeenten in de mijnstreek voorkomen.

begroting voor 1947 werden hierover aan de Minister vragen gesteld [18]). Zo had men berekend, dat, ingeval ten laste van de verlies- en winstrekening een bedrag was gebracht, gelijk aan hetgeen uit hoofde van superdividendbelasting verschuldigd zou zijn, indien het Staatsmijnbedrijf belastingplichtig was, in 1940 *f* 2.580.000,— en in 1941 *f* 5.160.000,— had moeten worden betaald [19]). Voorts vroeg men, welke gedragslijn zou worden gevolgd ten aanzien van de vermogensaanwasbelasting.

Minister Huysmans antwoordde hierop, dat „de Minister, onder wie het Mijnwezen ressorteerde, en de directie van de Staatsmijnen zich steeds op het standpunt hebben gesteld, dat zij met betrekking tot de belastingheffingen geen begunstiging ten opzichte van particuliere bedrijven wensten. Voor zover een consequente toepassing van dit beginsel zou medebrengen, dat ook andere belastingen ten laste van het Staatsmijnbedrijf zouden moeten worden gebracht, zouden daartegen noch van de zijde van de Minister, noch van de zijde van de Staatsmijnen bezwaren worden gemaakt."

De ten aanzien van de Staatsmijnen gevolgde fiscale politiek zal wel nergens bezwaren ontmoeten. Een andere weg zou voor dit bedrijf niet juist zijn. Door bevoorrechting te vermijden worden bedenkingen voorkomen, die anders van de zijde van het particuliere bedrijf — niet ten onrechte — zouden kunnen worden gemaakt. Bovendien wordt het voordeel verkregen, dat de resultaten van het Staatsmijnbedrijf beter met die van soortgelijke particuliere bedrijven kunnen worden vergeleken. Het bezwaar van de administratieve arbeid, die de belastingheffing noodzakelijk met zich brengt, wordt bij dit bedrijf ongetwijfeld gecompenseerd door het ontegenzeglijke voordeel van een gezonde concurrentie-verhouding.

### *De N. V. Nederlandse Spoorwegen*

De N. V. Nederlandse Spoorwegen is evenals het Staatsmijnbedrijf normaal onderworpen aan grondbelasting en omzetbelasting, beide belastingen, die kostenelement zijn. Uit hoofde van zijn rechtsvorm valt het Spoorwegbedrijf ook onder de superdividendbelasting, zulks in tegenstelling tot de Staatsmijnen, die geen vennootschap in de zin van het Besluit op de Dividendbeperking zijn. De Nederlandse Spoorwegen

---

[18]) Zie het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal over het wetsontwerp ter vaststelling van de begroting der Staatsmijnen in Limburg voor het dienstjaar 1947.

[19]) De superdividendbelasting werkte destijds ten aanzien van dividenduitkeringen boven 6 % van het nominale aandelenkapitaal sterk prohibitief. Het belastingtarief schommelde tussen de 50 % en de 400 % van het superdividend, d. i. het dividend boven 6 %. Zo bedroeg de belasting bij een uitkering van 10 % dividend reeds 300 % van het superdividend.

zijn evenwel uitdrukkelijk vrijgesteld van ondernemingsbelasting, vennootschapsbelasting en vermogensaanwasbelasting.

De opsomming in de desbetreffende ministeriële vrijstellingsbeschikking van de andere lichamen, die samen met de Nederlandse Spoorwegen van de drie laatstgenoemde belastingen zijn vrijgesteld, wettigt de veronderstelling, dat de fiscus hier enige organen van de overheid als zodanig van belasting heeft willen vrijstellen. Ook is het niet uitgesloten, dat, ingevolge bevel van de bezetter, ten aanzien van deze staatsbedrijven zonder meer de practijk in Duitsland is nagevolgd. De technische moeilijkheden aan het opleggen van de hier bedoelde belastingen verbonden zouden voor deze bedrijven uiteindelijk wel te ondervangen zijn geweest.

Of belastingvrijstelling van de bedoelde andere lichamen aanbeveling verdient, kan hier onbesproken blijven. De fiscale positie van een van deze lichamen — het P.T.T.-Bedrijf — zullen we hierna afzonderlijk beoordelen. Ten aanzien van de Nederlandse Spoorwegen zijn wij van mening, dat het verlenen van belastingvrijstelling niet strookt met de plaats, die dit staatsbedrijf onder de vervoerondernemingen inneemt. Ook al vormen de Nederlandse Spoorwegen als spoorwegbedrijf een monopolie, niet ontkend kan worden dat het particuliere vervoer per auto en per schip alsmede het vervoer door de lucht met haar moet concurreren. Het veel gehanteerde argument, dat de Spoorwegen in de zeer bijzondere positie verkeren, dat zij hun eigen wegen ten volle moeten betalen, kan ons inziens — voor zover het laatste sinds de Spoorwegen naast het vervoer per rail ook een belangrijk deel van het bus- en vrachtwagenvervoer verzorgen nog opgaat — niet logisch ter verdediging van belastingvrijstelling worden aangevoerd. Aangezien de thans voor de Spoorwegen geldende vrijstelling belastingen betreft, die overwegend met de exploitatie-overschotten verband houden, zal de bevoorrechting uit dezen hoofde voornamelijk haar invloed doen gelden op de grootte van de winstuitkering en de omvang van de financiering uit de winst.

*Het P.T.T.-Bedrijf*

De belastingvrijstelling van het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie is een zo ruim mogelijke. Het P.T.T.-bedrijf is aan geen van de genoemde belastingen onderworpen. In de grondbelasting wordt het bedrijf niet aangeslagen, omdat het een publieke dienst is in de zin van de Wet op de Grondbelasting. Van de betaling van omzetbelasting, ondernemingsbelasting, vennootschapsbelasting en vermogensaanwasbelasting is het bedrijf uitdrukkelijk uitgezonderd. Superdividendbelasting is het bedrijf niet verschuldigd, omdat het geen vennootschap is in de zin van het Besluit op de Dividendbeperking. Zo is althans de regeling tot op heden.

Eerlang zal echter de fiscale behandeling van dit staatsbedrijf een ingrijpende wijziging ondergaan. In het onlangs bij de Staten-Generaal ingediende wetsontwerp tot „Regeling van de rechtspositie van het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie" — waarbij aan de rechtspersoonlijkheid, die het bedrijf reeds bij Verordening van de Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandse gebied van 31 Maart 1941 formeel had verkregen, een wettelijke grondslag en nadere uitwerking wordt gegeven [20]) — wordt voorgesteld het bedrijf voor de heffing van belastingen te beschouwen als een stichting (art. 14, lid 2).

De bijbehorende Memorie van Toelichting wijst er op, dat het P.T.T.-bedrijf voortaan als rechtspersoon aan het maatschappelijk verkeer deelneemt en derhalve in gelijke mate als het bedrijfsleven aan de Staat belasting dient te betalen ter honorering van de algemene bestaansvoorwaarden, welke het Rijk schept.

Over de wijze van belastingheffing bepaalt het ontwerp (art. 14 lid 3): „Belastingen, geheven naar omzet, winst, bedrijfsopbrengst of bedrijfskapitaal, alsmede soortverwante belastingen, kunnen worden geheven bij wege van abonnement volgens door ons (de Kroon) — de Raad van State gehoord — vast te stellen normen, welke zoveel mogelijk verband houden met de omzet van het bedrijf." Zuiver administratieve overwegingen, zoals vereenvoudiging in administratie, kostenbesparing e. d. hebben hierbij de doorslag gegeven. De voorstellers hebben niet het gehele ambtelijke belastingapparaat willen inschakelen, maar aan een zo eenvoudig mogelijke procedure de voorkeur gegeven. Over de belangrijke vraag wie het abonnement in feite bepaalt en hoe hoog het zal worden, laten de ontwerpers zich niet uit.

Inderdaad draagt het Rijk door zijn zorg voor geordende maatschappelijke verhoudingen in belangrijke mate bij tot een ongestoorde werking van het bedrijfsleven in de meest ruime zin van het woord. Het is daarom billijk, dat de hiermede gepaard gaande staatsuitgaven bij wijze van algemene onkosten over het gehele maatschappelijk verkeer worden omgeslagen. Aldus geredeneerd zou het P.T.T.-bedrijf hiervan zijn deel moeten dragen. Niettemin komt het ons voor, dat het aangevoerde argument — het als rechtspersoon aan het maatschappelijk verkeer deelnemen — hoewel op zich niet onjuist, onvoldoende is om tot belastingheffing van het P.T.T.-bedrijf over te gaan. Had het P.T.T.-bedrijf met het particuliere bedrijf te concurreren, dan ware belastingheffing ons inziens noodzakelijk. Aangezien van concurrentie echter, behoudens op ondergeschikte onderdelen van het bedrijf, geen sprake is, dienen tegen elkaar te worden afgewogen enerzijds het voordeel van een meer zuivere jaarrekening, anderzijds de technische moeilijkheden aan de belastingheffing verbonden.

[20]) Voor enige notities over dit wetsontwerp zie Prof. Mr C. W. de Vries „De P.T.T." (Economisch Statistische Berichten van 17 December 1947, p. 1006).

Het lijkt ons, dat de moeilijkheden om tot een in vergelijking met de andere deelnemers aan het maatschappelijk verkeer billijke belastingdruk te komen, niet opwegen tegen het verwachte nut. Het wetsontwerp is ter zake van de belastingheffing „plus royaliste que le roi" te noemen.

*Slotbeschouwing*

De staatsbedrijven zijn in Nederland gering in aantal. Bovendien dateert de staatsbemoeienis in ons land met het arbeidsveld van de huidige staatsbedrijven nog van betrekkelijk jonge datum. Onderling verschillen deze staatsbedrijven aanzienlijk in omvang en werkterrein. Wij zien voorts bij de staatsbedrijven evenals trouwens op het gehele terrein van het maatschappelijk en economisch leven een voortdurende ontwikkeling.

Gezien deze omstandigheden mag men niet verwachten, dat de regelende voorschriften van de overheid met betrekking tot haar staatsbedrijven aanstonds volmaakt op de aard van de betrokken bedrijven zijn afgestemd, noch dat zij onmiddellijk worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden. Het is begrijpelijk, dat in de aanvankelijke voorschriften het accent veelal onbewust eerder op de eisen van de hierbij betrokken departementen van algemeen bestuur, waaronder de betrokken bedrijven ressorteerden, werd gelegd, dan op de speciale behoeften van het bedrijf. Dergelijke voorschriften behoeven steeds een geleidelijke ontwikkeling.

In de fiscale voorschriften, tot welke wij ons beperkt hebben, is een overeenkomstige ontwikkeling waarneembaar. Ook bij deze voltrekt zich geleidelijk een aanpassing aan de positie van elk bedrijf, waarmede in het begin meestal niet voldoende werd rekening gehouden. Dit neemt niet weg, dat de plaatsgevonden of voorgestelde wijzigingen niet alle even gelukkig kunnen worden genoemd. Een voorbeeld hiervan geeft het wetsontwerp voor het P.T.T.-bedrijf. Ten aanzien van het Staatsmijnbedrijf wordt op dit punt reeds jaren de juiste weg bewandeld, alhoewel de uitwerking volgens sommigen niet altijd overeenkomstig het ingenomen standpunt verliep. De belastingvoorschriften voor de N. V. Nederlandse Spoorwegen verdienen daarentegen nog een ingrijpende wijziging.

Moge dit artikel er toe bijdragen enige richting te geven aan dit onderdeel van de overheidsvoorschriften.

# TAX EXEMPTION FOR GOVERNMENT ENTERPRISES


## SUMMARY

The problem of tax exemption for Government enterprises is of practical importance, not only in view of the existing fiscal policy towards Government enterprises, but also in connection with the tendency which manifests itself everywhere in Europe to arrive at a further nationalization of private concerns.


### *The effects of tax exemption*

It is not feasible to indicate with exactness in what way the means saved by the enterprise as a result of tax exemption are used or in which direction they will flow off. There are several possibilities in this respect. This article is concerned with the principal lines along which this financial process can move.

The effects of tax exemption are greatly influenced by the circumstance whether the tax, if it were levied, would be considered as an element of costs or taken from profits. According to their nature excise, customs and purchase taxes typically belong to the group which is entered as cost.

The Dutch companies tax (vennootschapsbelasting) and the excess dividend tax (superdividendbelasting) both of which are exclusively levied on the net profits, are examples of the second category.

Besides the taxes mentioned, there are several others of a more complicated nature, in which both elements (that of cost and that of reduced profit) will be found, though perhaps only after a thorough study. As such the enterprise tax (ondernemingsbelasting) and the land tax (grondbelasting) can be mentioned.

It is also of importance whether the Office of Price Control fully agrees with the intentions of the tax-legislator with regard to the regulations which govern the attempt of sellers to add the amount taxed to the price. In general this is the case in respect of practically all the afore-mentioned taxes. But the opinions of the tax-legislator and of the price control authorities diverge considerably as to the enterprise tax being partly levied on working-capital and partly on profit.

In case of a commercial enterprise exemption from taxes which are elements of cost may result in a selling price of goods or services relatively and absolutely lower than the price of similar enterprises to which no exemption has been granted. It depends on several factors a.o. on the existing price regulations and on the conditions of supply and demand,

whether and to which extent a difference in price and tariff as mentioned here will appear as a result of tax exemption.

If the selling price or the tariff has only partly or not at all been influenced by tax exemption, the latter will always entail a more favourable result — a greater margin of profit or a lesser margin of loss — than without the exemption. In this case the possible financial results are similar to those which appear in the absence of taxes levied on the net profit.

When tax exemption leads to a more favourable net result, it may mean a greater benefit to the participants in the profit — here usually only the Government [1]) — than would have been possible without tax exemption. Moreover or beside it the result may be that a larger amount of savings remains within the enterprise. Also, in case of ample profits, it is not unlikely that various costs, e. g. salaries, wages, and social provisions indirectly increase.

*Savings out of profits*

It may be useful to make some remarks on the method of saving out of profits, to which we referred in the foregoing paragraph.

Savings out of profits are made with an eye to the preservation and stabilization of the enterprise. They may improve the financial structure by redeeming short- or long term debts. Moreover an expansion of the enterprise can be supported by them. They will also be a means to level off dividends. Finally they make possible the holding of ampler liquid assets.

From this enumeration it will be clear that in general some saving out of profits is a sound thing to do for an enterprise. For a Governmental enterprise not being subjected to taxes, the increased possibility of savings contrasts favourably with an enterprise which has not been tax exempted and for which the so desirable application of this financial method has been almost impossible as a result of the heavy tax burden of the last few years.

No doubt, savings out of profits together with the actual investment of the resources made available by this process, will in many cases be in keeping with the national interests. It is not unthinkable, however, that in this way considerable sums are withdrawn from other directions which deserve preference from a general economic point of view [2]).

---

[1]) „Usually", because the managers in government enterprises are not necessarily excluded from getting a share of the profits.

[2]) The same can be said with regard to the capital elements released in money, which do not demand an immediate reinvestment e.g. to replace machines that have been written off or to replenish a large stock of raw materials or to entend loans to dealers.

Under the present circumstances, therefore the replacement of existing buildings or installations and the enlargements of them ought to be restricted to the most urgent cases.

Tax exemption for Government enterprises therefore strengthens the demand to surround the execution of large works by these enterprises with certain guarantees in order to execute only such plans by which the national welfare will be served best. The close contact kept by a Government enterprise with the Government itself is generally a favourable condition for spending the money in a justified way.

*Appreciation of tax exemption for government enterprises*

The effect of tax exemption on prices and tariffs — the influence in general on the distribution of profits and on the behaviour of some costs — as well as the possibly increased saving out of profits, all this amounts to an undeniable preferential treatment of a tax-free Government enterprise — and in general for any public enterprise — over an enterprise which does not enjoy tax exemption. It appears to us that such a preferential treatment of the public enterprises, with which private enterprises must compete, can hardly consist with a system of fair competition. Moreover, to obtain a true appreciation of the financial results achieved by such a public enterprise and to establish a sound basis of comparison with those of competing private enterprises, it seems necessary to subject such public enterprises to taxes on an equal footing with private enterprises.

There are no such objections against tax exemption for public enterprises which need not compete with private ones. For this category of public enterprises the levying of taxes needs only to be considered for reasons of getting a clearer operating account. However, it must be taken into account that taxation naturally entails administrative duties both for the enterprise and for the fiscal administration. Weighing the pros and cons of tax levying may lead to a different conclusion with regard to this particular kind of public enterprise.

In proportion to the advantages the last mentioned reverse side of taxation does not weigh so heavy for those public enterprises who compete with private ones. The final judgment will nearly always be in favour of imposing the tax.

*Dutch fiscal policy with regard to government enterprises*

It is extremely difficult to draw in a few general lines the present tax policy with regard to the Dutch Government enterprises. For practical reasons we will limit ourselves on two counts. On the one hand we restrict ourselves to the three leading Government enterprises, which mutually differ to an important extent in juridical organization and economic position, viz. the State Mines, the Dutch Railways Ltd and

the Government Post Office, Telegraph and Telephone. On the other hand we confine ourselves to the main taxes levied in Dutch business life viz. the land tax, the sales tax, the enterprise tax, the companies tax, the excess dividend tax and the property increase tax.

For a clear mutual comparison on the point of tax duty of the three government enterprises mentioned we refer to the following table.

*Survey of tax exemption for some state enterprises*

| | State Mines | Dutch Railways Ltd | Post Office Telegraph and Telephone |
|---|---|---|---|
| Land tax | non-exempt | non-exempt | exempt |
| Sales tax | non-exempt | non-exempt | exempt |
| Enterprise tax | non-exempt | exempt | exempt |
| Companies tax | non-exempt | exempt | exempt |
| Excess dividend tax | exempt | non-exempt | exempt |
| Property increase tax | exempt | exempt | exempt |

### *The Dutch State Mines*

As appears from the official documents the State Mines are to be treated in fiscal respect on the same footing as the private industry with which this enterprise must be able to compete in the field of production and distribution of coal, coke and other chemical products, as well as in the supply of gas and electricity. This taxation policy follows logically from the standpoint taken ever since the foundation of the State Mines, to have the enterprise placed neither in an unfavourable, nor in a privileged position compared with private industry.

Incidentally be it noted that a.o. the enterprise tax being imposed on the State Mines saved several towns in the mining district from a serious loss. The revenue of this tax going entirely to the municipalities, State Mines tax exemption would inevitably have caused an increase of the burden of taxation in those towns. This would not be equitable, the more so because the burden caused by the settling of a mining enterprise in a certaim town is not different when the mine is owned by the State or by a private concern.

The fiscal policy towards the Dutch State Mines will not meet any objections anywhere. A different policy would not be right. By avoiding favouritism, objections are prevented which otherwise — and not unjustly — could be made by private enterprises. Moreover in this manner the results of the State Mines can better be compared with those of similar private enterprises. The disadvantage of administrative labour unavoidably entailed by taxation is undoubtedly compensated by the undeniable advantage of a sound competition.

*The Netherlands Railways Ltd.*

The Netherlands Railways' exemption from the enterprise and companies tax does not square with the position of this company amongst the transport undertakings. Although the Netherlands Railways have a monopoly as railway-company, it can not be denied that private transportation by truck or ship, as well as the airtransport competes with them.

The argument often brought forward that the Railways are in the extraordinary position that they must pay in full for their own road-beds, cannot logically be used in behalf of tax exemption, not even as far as it still holds good (since the Railways, besides rail transport, also have an important part of bus and truck transportation).

As the present tax-freedom for the Railways concerns taxes for the greater part connected with gross gains, the favouritism on this account will principally exert its influence upon the size of the dividends and the savings.

*The Government Post Office, Telegraph and Telephone*

Up to the present the Dutch Government P.T.T. has not been subjected to any of the above mentioned taxes.

Before long however, the fiscal policy towards this government enterprise will undergo a radical change. The bill for the „Settlement of the legal status of the Government P.T.T. Services" proposes to consider this enterprise as a foundation with regard to taxation.

The Explanatory Memorandum indicates that in the future the P.T.T. will operate in public as a corporate body and consequently must pay taxes to the State in the same measure as commercial undertakings in order to enable the State to create the general conditions of their existence.

To simplify administration, reduce expenses etc. the bill stipulates that the taxes normally levied on turnover, profit, gross gains or working capital, are to be levied on this particular concern by way of a special rate, according to norms still to be determined by the government, these norms to be connected as much as possible with the turnover of the enterprise. The bill does not decide the important question who actually will fix the special rate and how high it will be.

By its care for orderly social conditions the State really contributes in an important degree to an undisturbed commercial life in the full sense of the word. Therefore it is reasonable to apportion the expenses incurred by way of general costs over the whole social field. Thus the P.T.T. ought to carry its part. Nevertheless the ground on which the tax is to be imposed, viz. participation of the P.T.T. in the social life as a corporate body, though not unreasonable, is insufficient in

our opinion to proceed to tax the P.T.T. If this enterprise had to compete with private companies, then we should deem taxation necessary. However, since competition is out of the question, except for minor parts of the enterprise, it is necessary to compare the advantage of a more exact annual operating account on the one side with the administrative difficulties connected with taxation on the other side.

It seems to us that the difficulties to arrive at an equitable burden of taxation compared to the other participants in the social life surpass the benefit expected. As to taxation the bill can be said to be „plus royaliste que le roi".

*Conclusion*

Gradually the fiscal regulations for the Dutch Government enterprises are being adapted to the special position of each enterprise. That does not mean that the changes made or proposed in the fiscal field may all be considered equally suitable. An example in this respect is afforded by the bill for the Government Post Office, Telegraph and Telephone Services. With regard to the State Mines a correct principle has been held for years, though, in the opinion of some people, in practice it was not always carried out correctly. Contrary to this, tax regulations for the Netherlands Railways still need a radical change.

May this article contribute to the establishment of correct thinking in this field of public regulations.

## EXEMPTION FISCALE DES EXPLOITATIONS D'ÉTAT

### RÉSUMÉ

Le problème de l'exemption fiscale des exploitations d'Etat est d'un intérêt pratique, non seulement à cause de la politique fiscale actuellement suivie à l'égard des exploitations d'Etat existantes mais aussi en présence de la tendance qui se manifeste un peu partout à nationaliser différentes exploitations privées.

*Conséquences de l'exemption fiscale*

On ne saurait indiquer exactement de quelle manière sont employés les moyens restant à l'entreprise par suite de l'exemption fiscale ni dans quelle direction ils s'écouleront. Sous ce rapport plusieurs possibilités se présentent. Nous nous contenterons de tracer les lignes principales suivant lesquelles peut avoir lieu cet écoulement financier.

En principe, les conséquences de l'exemption fiscale dépendent en grande mesure de la question de savoir si l'impôt — supposé qu'il eût été levé — aurait constitué pour l'entreprise un élément des frais ou, par contre, s'il serait à considérer comme une participation du

fisc dans les bénéfices de l'entreprise. Les droits d'accise et d'entrée et l'impôt sur le chiffre d'affaires comptent de par leur nature typiquement parmi les impôts formant un élément des frais ou des prix de revient. Comme exemples de la seconde catégorie on peut citer les impôts hollandais des sociétés (vennootschapsbelasting) et sur les dividendes extraordinaires (superdividendbelasting), tous deux touchant exclusivement le bénéfice net obtenu.

A côté des impôts nommés il y en a d'autres de nature plus complexe, dans lesquels on retrouve — si ce n'est peut-être qu'après un examen approfondi — tant des éléments de frais que des éléments de taxe sur le bénéfice. Tels sont l'impôt des entreprises (ondernemingsbelasting) et l'impôt foncier (grondbelasting) aux Pays-Bas.

Par ailleurs, il importe encore de savoir si le Service du Contrôle des Prix, dans ses prescriptions concernant le calcul de la taxe dans le prix de vente, se conforme complètement aux intentions du législateur fiscal. La réponse à cette question peut en général être affirmative par rapport à presque toutes les taxes précitées. En ce qui concerne l'impôt des entreprises, qui se lève partie sur la base fonds de roulement partie sur la base bénéfice d'exploitation, les points de vue du législateur et du Contrôle des Prix s'accordent le moins.

Si l'exemption se rapporte à des impôts constituant un élément des frais, elle pourra, dans une exploitation dirigée commercialement, avoir pour effet que le prix de vente, auquel la marchandise ou le service de cette exploitation est offert aux acheteurs ou usagers, soit relativement inférieur à celui d'exploitations semblables ne jouissant pas de cette exemption. Qu'une différence de prix ou de tarif se produise à la suite de l'absence d'impôts, oui ou non et dans quelle mesure, cela dépendra de plusieurs circonstances, e. a. des prescriptions de prix de la part de l'autorité et des circonstances de l'offre et de la demande.

Quand le prix de vente ou le tarif n'a pas été influencé par l'exemption fiscale, ou seulement en partie, l'exemption aboutira toujours à un résultat d'exploitation plus favorable — bénéfice plus grand ou perte moins importante — que dans le cas où il n'y aurait pas eu d'exemption. Les conséquences financières possibles correspondent alors à celles qui se produisent en l'absence d'impôts levés suivant le bénéfice net.

Dans le cas où l'exemption fiscale aboutit à un bénéfice net plus favorable, elle peut donner lieu à une distribution de bénéfice plus importante aux ayants-droit — dans l'espèce généralement l'Etat seul — que n'eût été possible sans l'exemption fiscale [1]). Eventuellement ou en même temps, elle peut engager l'exploitation à réserver une

[1]) La distribution de tantièmes du bénéfice aux chefs d'exploitation d'une entreprise publique n'est d'ailleurs pas exclue.

partie plus importante du bénéfice à l'auto-financement. De plus, en cas de bénéfices importants, il n'est pas exclu que plusieurs dépenses telles qu'appointements, salaires et allocations sociales subissent indirectement une augmentation.

*Auto-financement par le bénéfice*

Il peut être utile de faire quelques remarques au sujet du phénomène précité de l'auto-financement par le bénéfice.

L'auto-financement par retenue partielle du bénéfice ne manquera pas de contribuer à la conservation de l'exploitation et à sa continuation sur le même pied. De plus, il permet une amélioration de la capitalisation par l'amortissement de dettes à courte et à longue échéance. Puis, il peut servir d'appui en cas d'agrandissement de l'exploitation. En outre, c'est un moyen propre à niveler les dividendes. Enfin il aide à élargir les disponibilités.

Il ressort de cette énumération que c'est en général un phénomène sain pour une exploitation que la retenue du bénéfice. La possibilité plus grande d'auto-financement pour une exploitation d'Etat exempte d'impôts, contraste bien favorablement avec l'exploitation non exempte d'impôts, où, par suite de la lourde fiscalité des dernières années, l'application si désirée de ce moyen sur une plus large échelle a été fort entravée.

La retenue du bénéfice combinée d'un emploi des moyens ainsi disponibles dans l'exploitation s'accordera indubitablement en bien des cas avec l'intérêt public. Toutefois la possibilité n'est pas exclue que les finances soient de cette façon soustraites à des emplois qui, au point de vue économique général, seraient à préférer [2]).

Ainsi, dans les conditions actuelles, il faudra p.e. limiter au strictement nécessaire le remplacement de bâtiments ou installations et l'agrandissement d'une exploitation.

L'exemption fiscale des exploitations d'Etat accentue donc la nécessité d'entourer de certaines garanties l'exécution de grands travaux dans ces exploitations afin que soient réalisés seuls les projets qui contribuent le plus à la prospérité générale. Le contact étroit qu'entretiendra une exploitation d'Etat avec le gouvernement en général une condition favorable pour un emploi justifié.

*Critique de l'exemption fiscale des exploitations d'État*

L'effet de l'exemption de certains impôts sur les prix ou tarifs auxquels les marchandises ou services sont offerts, l'influence que l'exemption

[2]) La même remarque s'applique aux éléments du capital convertis en argent qui ne demandent pas d'immobilisation immédiate pour les remplacer, p.e. amortissements regagnés ou diminutions d'investissements.

en général exerce sur la distribution de bénéfice et sur l'augmentation de certains frais, ainsi que la plus grande possibilité d'auto-financement signifient pour l'exploitation d'Etat exempte d'impôts — en général pour l'exploitation publique — un avantage indéniable sur les exploitations ne jouissant pas de l'exemption. Il nous semble qu'une politique fiscale à l'égard des exploitations d'Etat dont l'exploitation privée doit soutenir la concurrence, n'est guère compatible avec le système de „fair competition". En outre, en vue d'une appréciation exacte des résultats financiers obtenus par une pareille exploitation d'Etat et afin de permettre une meilleure comparaison avec ceux obtenus par des exploitations privées concurrentes, il paraît nécessaire que de telles exploitations d'Etat soient soumises aux impôts au même titre que les exploitations privées.

Nous avons moins d'objection contre l'exemption fiscale des exploitations d'Etat qui n'ont pas à faire concurrence à l'exploitation privée. C'est presque uniquement au point de vue compte plus net des profits et pertes que pour cette catégorie il peut y avoir lieu d'envisager l'imposition de taxes. Cependant dans ce cas il ne faudra pas perdre de vue que l'imposition comporte essentiellement un certain nombre de travaux administratifs tant de la part des exploitations que du fisc. La comparaison du pour et du contre de l'imposition peut amener à des conclusions divergentes pour les différentes exploitations publiques.

En ce qui concerne les exploitations publiques qui font concurrence aux entreprises privées, ce dernier inconvénient n'est pas en proportion des avantages. Dans presque tous les cas la conclusion finale sera en faveur de l'imposition.

*La politique fiscale à l'égard des exploitations d'État en Hollande*

Il est extrêmement difficile de décrire en quelques lignes générales la politique fiscale actuellement suivie en Hollande à l'égard des exploitations d'Etat. Pour des raisons pratiques nous nous bornerons de deux façons. D'un côté, nous nous contenterons de traiter les trois plus importantes exploitations d'Etat qui, en ce qui concerne organisation juridique et situation économique, présentent d'ailleurs des différences notables, savoir les Mines de l'Etat, la S.A. des Chemins de Fer Néerlandais et les P.T.T. De l'autre côté, nous ne parlerons que des impôts principaux levés en Hollande des entreprises, savoir l'impôt foncier, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt des entreprises, l'impôt des sociétés, l'impôt sur les dividendes extraordinaires et l'impôt sur l'accroissement de la fortune.

Nous nous en référons au tableau ci-après pour une comparaison synoptique des trois exploitations d'Etat nommées, au point de vue fiscalité.

*Tableau synoptique exemption fiscale des exploitations d'Etat*

| | Mines de l'Etat | Chemins de Fer | P.T.T. |
|---|---|---|---|
| Impôt foncier . . . . | Pas d'exemption | Pas d'exemption | Exemption |
| Impôt sur le chiffre d'affaires . . . . . | Pas d'exemption | Pas d'exemption | Exemption |
| Impôt des entreprises . | Pas d'exemption | Exemption | Exemption |
| Impôt des sociétés . . | Pas d'exemption | Exemption | Exemption |
| Taxe sur les dividendes extraordinaires . . . . | Exemption | Pas d'exemption | Exemption |
| Impôt sur l'accroissement de la fortune . . | Exemption | Exemption | Exemption |

*Mines de l'Etat*

Il ressort des pièces comptables publiques que l'intention est de traiter les Mines de l'Etat, au point de vue fiscal, sur le même pied que l'industrie privée en Hollande, dont cette exploitation doit soutenir la concurrence en ce qui concerne la production et vente de charbons, cokes et autres produits chimiques, ainsi que la distribution de gaz et d'électricité. La politique fiscale suivie est la conséquence logique du point de vue accepté dès la fondation des Mines de l'Etat, c. à. d. de ne vouloir les placer dans une position ni défavorable ni privilégiée par rapport à l'industrie privée.

Soit dit en passant qu'e.a. la perception de l'impôt des entreprises des Mines de l'Etat a prévenu un désavantage important pour plusieurs communes dans la région minière. C'est que les revenus de cet impôt reviennent entièrement aux municipalités. L'exemption des Mines de l'Etat aurait inévitablement donné lieu à une aggravation des charges fiscales dans ces communes. Ce qui aurait été injuste, surtout si l'on considère que les charges que comporte la présence d'une exploitation minière pour les communes sont essentiellement les mêmes, qu'il s'agisse d'une exploitation d'Etat ou privée.

Nous pensons que la politique fiscale suivie à l'égard des Mines de l'Etat ne rencontrera pas d'objections nulle part. Pour cette exploitation une autre voie ne serait pas juste. En évitant des prérogatives, on prévient des objections qui sans cela pourraient être faites — non sans raison — de la part des exploitations privées. En outre, on obtient ainsi l'avantage de pouvoir mieux comparer les résultats des Mines de l'Etat à ceux obtenus par des exploitations privées similaires. L'inconvénient des travaux administratifs que les impôts comportent inévitablement, est sans aucun doute compensé par l'avantage incontestable d'une concurrence saine.

*S.A. des Chemins de Fer Néerlandais*

L'exemption de l'impôt des entreprises et de la taxe des sociétés,

dont jouissent les Chemins de Fer Néerlandais ne correspond pas à la place qu'occupe cette exploitation parmi les entreprises de transport. Si les Chemins de Fer Néerlandais forment un monopole en tant qu'exploitation ferroviaire, on ne peut nier que le transport privé en auto et par bateau ainsi que par la voie des airs doive soutenir leur concurrence.

L'argument souvent avancé que les Chemins de Fer se trouvent dans la situation très spéciale de devoir payer complètement leurs propres voies, ne peut à notre avis — pour autant que cela soit encore exact depuis que les Chemins de Fer assurent à côté du transport par rail une partie importante du transport en autobus et en camion — être logiquement allégué pour défendre l'exemption fiscale.

Comme l'exemption des Chemins de fer actuellement en vigueur concerne des impôts qui se rapportent avant tout aux bénéfices, les avantages de ce chef feront sentir leur influence principalement sur l'importance du dividende et de l'auto-financement.

*Exploitation des P.T.T.*

L'exploitation des P.T.T. néerlandais n'a jusqu'ici pas été soumise aux impôts nommés.

Cependant avant peu la politique fiscale à l'égard de cette exploitation d'Etat subira une modification radicale. Le projet de loi concernant le „Règlement de la position juridique de l'Exploitation d'Etat des Postes, Télégraphes et Téléphones" propose de considérer cette exploitation, en ce qui concerne le régime fiscal, comme une institution.

L'Exposé des Motifs met en lumière que les P.T.T. prendront désormais part à la vie sociale comme personne civile et doivent par conséquent, en compensation des conditions générales d'existence que crée l'Etat, payer des impôts à l'Etat au même degré que la vie industrielle ou commerciale.

En vue d'une simplification de l'administration, d'une réduction des frais etc. le projet stipule que les impôts normalement levés d'après le chiffre d'affaires, le bénéfice, le rendement d'exploitation ou le fonds de roulement, seront levés, pour cette exploitation spéciale, par voie d'abonnement suivant des normes à fixer par la Couronne et qui tiendront compte autant que possible du chiffre d'affaires. Quant à la question importante de savoir qui, en fait, doit fixer l'abonnement et à combien celui-ci s'élèvera, les auteurs du projet la passent sous silence.

En effet, en assurant des rapports sociaux bien ordonnés, l'Etat contribue en grande mesure au fonctionnement tranquille de la vie industrielle et commerciale. Il est donc équitable que les dépenses qui en résultent pour l'Etat soient réparties à titre de frais généraux sur la vie sociale tout entière. A ce compte-là, les P.T.T. devraient en

supporter leur part. Néanmoins, il nous semble que l'argument allégué — la participation à la vie sociale comme personne civile — bien qu'il ne soit pas faux en soi, ne suffit pas pour procéder à l'imposition des P.T.T. Si l'exploitation des P.T.T. avait à faire concurrence à une entreprise privée, l'imposition serait à notre avis nécessaire. Comme il n'est pas question de concurrence, sauf pour des parties secondaires de l'exploitation, il faudra comparer l'avantage d'un compte plus net des profits et pertes, d'une part, et les difficultés techniques inhérentes à la perception, d'autre part.

Il nous semble que les difficultés qu'on rencontrera en établissant une pression fiscale équitable vis-à-vis des autres participants de la vie sociale, n'égalent pas l'avantage attendu. Le projet de loi peut être qualifié, au point de vue fiscalité, de „plus royaliste que le roi".

*Conclusion*

Dans les prescriptions fiscales relatives aux exploitations d'Etat en Hollande une adaptation graduelle à la situation particulière de chaque exploitation est en train de s'accomplir. Cela n'empêche pas que toutes les modifications réalisées ou proposées ne sont pas également à point. Le projet de loi concernant les P.T.T. en est un exemple. A l'égard des Mines de l'Etat on préconise depuis des années un principe juste, bien que, selon d'aucuns, l'application n'ait pas toujours été en conséquence. Par contre, les prescriptions fiscales pour les Chemins de Fer Néerlandais méritent encore une modification radicale.

Puisse cet article contribuer à donner quelque direction à cette partie des prescriptions publiques.

# LA FRAUDE FISCALE À LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE

PAR P. L. REYNAUD

*Professeur agrégé à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Strasbourg*

La fraude fiscale a pris une nouvelle extension depuis la deuxième guerre mondiale et de nombreux pays ont subi les conséquences financières de cette aggravation.

Certes, ce problème a toujours préoccupé les spécialistes [1]) mais il est impossible d'échapper désormais à l'impression que la lutte contre la fraude est au premier plan de l'actualité: l'attitude hostile de certains contribuables en face de l'impôt et les conséquences qui en résultent constituent à l'heure présente des obstacles très graves à la réalisation de l'équilibre budgétaire.

Un effort accru d'adaptation de la part des gouvernants apparaît donc indispensable et il commencera nécessairement par une analyse plus approfondie du phénomène de la fraude.

*Cette analyse doit dépasser le plan de la technique fiscale, car l'étude de la fraude offre tout un aspect sociologique qui seul est susceptible d'éclairer pleinement le sujet.*

L'expérience française permet assez bien d'illustrer les principaux aspects de la fraude fiscale, non parce que la fraude est plus développée en France qu'ailleurs, mais parce que ce pays présente au contraire un exemple moyen et typique de cette forme de résistance du contribuable à l'impôt.

Pour étudier un phénomène il convient de le définir nettement, il faut donc d'abord fixer les limites de la fraude et la distinguer de l'évasion fiscale.

Il y a *évasion lorsque le contribuable supprime l'acte ou la situation à l'occasion desquels l'impôt est perçu*, par exemple il renonce à travailler davantage

---

[1]) Voir à ce sujet Pietri: *Justice et injustice fiscale*, Paris 1933. — Piatier: *L'évasion fiscale* 1938. — Rosier: *La fiscalité française devant l'opinion publique.* — Lerouge: *Théorie de la fraude en droit fiscal*, Paris 1944. — Laufenburger: *Précis d'Economie de la Législation financière* 3ème édition, Paris 1947.

pour ne pas être rangé dans une catégorie de revenus trop imposés à son avis.

Au contraire il y a *fraude* lorsque le fait ou la situation donnant lieu à l'impôt existent, mais qu'ils sont *travestis* ou que l'intéressé ne les signale pas au fisc: par exemple le contribuable accepte les nouveaux revenus mais il ne les déclare pas.

Cependant cette notion de fraude est encore bien large et peut donner lieu à discussion. Pour les uns, et c'est surtout l'Administration qui défend ce point de vue, la fraude est avant tout *un fait*, elle existe chaque fois qu'il y a *fuite illégale devant l'impôt*. L'état d'esprit du contribuable importe peu, même un ignorant, non coupable, est assimilé au fraudeur. Cette thèse, qui peut être utile dans la pratique, est-elle susceptible de servir de base à une étude sur la fraude?

La seconde théorie le nie: certains auteurs comme MM. Rosier ou Lerouge caractérisent la fraude par *l'intention*. Pour eux c'est un phénomène subjectif. *La négligence elle-même, si elle est consciente, constitue un cas de résistance psychologique à l'impôt* et peut être assimilée à la fraude comprise dans un sens large.

En vertu du même principe, les cas où l'intéressé, sans violer la loi, utilise les lacunes de celle-ci pour ne pas payer ce qui serait normalement dû, doivent être rapprochés de la résistance illégale à l'impôt. Ces habiletés que l'on appelle *fraude d'intention ou fraude légale* révèlent un état d'esprit analogue à celui du fraudeur et se rattachent au même phénomène général que la fraude légale.

Cette seconde conception nous paraît préférable pour une étude théorique, vraiment générale. On peut ainsi dégager les deux aspects fondamentaux du phénomène parce que ce sont des mécanismes psychologiques qui se trouvent à la base de l'un et de l'autre.

I) La fraude peut être considérée d'abord sous le jour de la *technique fiscale*: c'est une *réaction* due à la lourdeur de l'impôt et à la faiblesse relative des moyens d'investigation et de répression utilisés par le fisc.

II) Mais la question présente un aspect plus profond et plus durable qui relève de la *sociologie*. Lorsque la fraude est développée et généralisée elle constitue un symptôme, parmi d'autres, d'un profond *déséquilibre moral* — ce déséquilibre agit de façon variable suivant les milieux. Nous nous attacherons à en étudier les conséquences, en matière de fraude fiscale, en distinguant *les classes sociales*; le „style" de la résistance à l'impôt change en effet notablement d'un groupe social à l'autre.

Nous verrons donc successivement ces deux côtés essentiels du problème en nous appuyant à titre d'exemple sur l'expérience de la fiscalité française. Nous insisterons dans les deux cas sur le mécanisme psychologique du phénomène.

## I. PSYCHOLOGIE DE LA FRAUDE ET TECHNIQUE FISCALE

Déjà sur le plan purement financier la prépondérance du facteur psychologique dans les mouvements de la fraude n'est pas contestable.

En effet la fraude dépend de deux facteurs:

1. D'une part de la mentalité du contribuable devant l'impôt [2]), de son degré de mécontentement. Ce n'est pas la charge *réelle* de l'impôt par rapport au revenu *ou pression fiscale mathématique*, mais la *charge ressentie* ou *pression fiscale psychologique* qui détermine la résistance du contribuable.

2. Mais les manoeuvres et les négligences volontaires des assujettis ne seront pas également possibles dans tous les cas. *Le développement du contrôle et l'organisation du fisc* viennent limiter ou aggraver les effets de la pression fiscale psychologique. Le contribuable mécontent sera moins tenté de frauder s'il se sait surveillé et s'il pense être facilement découvert.

*La propension à la fraude* et *les moyens de défense* du fisc se mesurent donc sans cesse dans une lutte perpétuelle.

L'expérience nous apprend cependant qu'en règle générale le premier facteur est prédominant. *A la longue les efforts du contrôle fiscal ne peuvent compenser la mauvaise volonté des contribuables* quand elle est poussée à un certain point.

L'histoire de ces dernières années va nous le montrer en ce qui concerne les finances françaises.

Nous verrons en premier lieu que les fluctuations générales du mécontentement ont entraîné à peu près parallèlement des variations concomitantes de la fraude.

Nous constaterons ensuite que les efforts du fisc pour limiter la fraude n'ont réussi que partiellement sans annuler dans l'ensemble les mouvements psychologiques.

### A. *La concordance entre la fraude et le mécontentement*

Nous n'entrerons pas ici dans des détails statistiques pour mesurer l'importance de la fraude au cours de l'histoire financière française de ces dernières années. Il est naturellement difficile de formuler un jugement précis à ce sujet. Un bon indice de l'existence de la fraude et de ses variations est la comparaison des statistiques fiscales avec les évaluations économiques des capitaux, des revenus et des transactions, mais les données ainsi réunies sont souvent approximatives et ne permettent que d'avoir une idée générale sur le développement du phénomène étudié. [3])

---

[2]) Voir notre article: *La psychologie du contribuable devant l'impôt.* — Revue de Science et de Législation Financières oct.—nov.—déc. — 1947.

[3]) Rosier op. cit. p. 94 donne des indications sur l'importance de la fraude dans divers domaines en France.

Les changements dans les taux des impôts rendent également la comparaison plus malaisée.

Cependant les indications dont nous disposons sont suffisantes pour qu'il soit possible de suivre dans les grandes lignes la marche globale de la fraude.

Le mouvement d'ensemble est nettement orienté vers la hausse pour la période qui s'étend de 1913 à 1945, mais cette augmentation ne semble pas due surtout à l'accroissement des charges. En effet malgré la réforme de 1914—1917 établissant l'impôt sur le revenu et malgré l'élévation progressive des taux d'imposition, la pression fiscale mathématique n'a que peu augmenté en définitive pendant cette durée en France, comme l'indique le tableau que nous donnons.

Il faut bien en conclure que la fraude a allégé dans certains secteurs le fardeau du contribuable, malgré les efforts du législateur. La remarque est plus frappante si l'on compare la situation de la France avec celle des Etats-Unis ou de la Grande-Bretagne, où la fraude fiscale est moins développée[4]).

*Charges fiscales comparées de la France, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne*

| | *Impôt total Etat et collectivité* | *Revenu national* | % |
|---|---|---|---|
| | *France (milliards de francs)* | | |
| 1913 | 6,2 | 36 | 17,2 % |
| 1946 (prov) | 454,9 | 2.000 | 22,7 % |
| | *Etats-Unis (milliards de dollars)* | | |
| 1913 | 2,8 | 33,3 | 8,4 % |
| 1946 | 48,5 | 165.— | 29,4 % |
| | *Grande-Bretagne (millions de livres)* | | |
| 1913 | 277 | 2.339.— | 11,86 % |
| 1946 | 3168 | 8.483.— | 37,3 % |

Ces chiffres suffiraient à montrer que la charge mathématique de l'impôt n'est pas la cause essentielle de la fraude.

En effet, dans ce cas, on ne pourrait s'expliquer la marche différente du phénomène en France d'une part, aux Etats-Unis et en Angleterre

[4]) Voir inventaire de la situation financière 1913—1946. Paris Imprimerie Nationale 1946.

d'autre part. Ce sont ces deux derniers pays qui sont les plus imposés où l'on relève la fraude la plus faible.

Si l'on s'efforce de suivre de plus près les variations de la fraude française dans le temps, *on trouve que la situation économique et financière générale a agi fortement sur le moral du contribuable.*

En 1926 par exemple après l'assainissement de la monnaie, on entre dans une période de décroissance de la fraude: la stabilisation du franc a certainement allégé la pression fiscale psychologique; les revenus ont été plus exactement déclarés sans que les variations du taux de l'impôt sur le revenu aient joué un rôle important.

En effet l'indice des sommes déclarées pour l'impôt sur le revenu s'élève de 58 à 108 pour la période de 1925 à 1928 tandis que le revenu national évalué par les méthodes directes s'accroît nettement moins vite (50 % environ). Il faut donc en conclure que les assujettis ont accepté plus facilement de supporter leur part de la charge commune.

La crise sociale de 1936 qui inquiète les classes possédantes augmente très probablement la fraude puisque malgré un relèvement marqué du revenu national de 1935 à 1936, l'indice de la matière imposable diminue de 89 à 81 [5]).

Nous ne voulons pas multiplier les exemples, mais la conclusion qui se dégage des chiffres n'est pas douteuse et montre l'action indéniable de la pression fiscale psychologique.

Cette situation est particulièrement dangereuse pour le fisc: en effet, c'est précisément lorsque le déséquilibre financier est grave que l'action de la fraude peut être nuisible. Le contribuable se dérobe lorsqu'on a le plus besoin de lui.

Il était donc naturel que les administrations financières perfectionnent leurs procédés de lutte contre la fraude, en multipliant leurs moyens d'information et en cherchan à déjouer les manoeuvres dirigées contre elles.

C'est cette réaction du fisc que nous allons examiner maintenant.

### B. *L'échec partiel du renforcement du contrôle fiscal*

L'expérience nous montre qu'il est assez difficile en général pour le fisc de contraindre à l'honnêteté le contribuable décidé à ne pas remplir ses obligations.

Cela ne signifie pas que les efforts de l'administration soient sans résultat: en général la fraude recule au moins momentanément devant une attaque bien conduite.

Cependant si l'apaisement ne s'est pas produit sur le terrain psychologique, les contribuables récalcitrants perfectionneront à nouveau

---

[5]) Nous utilisons ici les renseignements statistiques donnés par M. Jean Marchal dans son ouvrage: *Rendements fiscaux et Conjoncture* — Paris 1949.

leurs procédés. Ils n'abandonneront pas la partie, sauf dans les cas limités où la tâche de l'Etat est trop facile.

Dans l'histoire de cette lutte, on a vu intervenir fréquemment des changements soit à l'avantage de l'une, soit à l'avantage de l'autre des deux parties en présence.

La guerre de 1939—1945 a apporté deux éléments nouveaux dont l'un est favorable, l'autre défavorable au fisc.

1) L'élément favorable c'est l'abondance des renseignements statistiques résultant de l'économie dirigée et des possibilités d'information qu'elle donne à l'État.

On peut citer entre autres *le contrôle de la production* des usines et *la nationalisation* du crédit qui permettent de connaître les ressources de larges secteurs économiques.

Des mesures monétaires comme *l'échange des billets*, ou *fiscales* comme le bordereau de coupon, la conversion des titres nominatifs, le dépôt des titres au porteur à une caisse d'état, n'ont été rendus possibles que par le „climat"dirigiste.

2) Mais ce que l'économie dirigée a apporté au fisc, elle le lui a retiré en provoquant l'apparition du marché „noir". La taxation des prix a créé des secteurs clandestins où il ne peut être question ni d'impôts sur les revenus ni de taxe sur le chiffre d'affaire et les transactions. Or de ce seul fait, la perte du fisc peut être évaluée en France à 150 milliards environ, sur un budget de 888 milliards de dépenses en 1947.

Donc dans l'ensemble le bilan fiscal du dirigisme apparaît négatif et il en est ainsi dans tous les pays où s'est développé un marché parallèle.

Si nous nous attachons aux péripéties de la lutte dans le domaine de chaque impôt nous avons une impression analogue, du moins pour notre période, où la pression psychologique s'accroît. On peut relever quelques victoires de la technique fiscale mais aussi de nombreux échecs, partiels ou complets.

1) Parmi les victoires on peut citer les résultats obtenus dans la cédule de l'impôt sur le revenu, visant les traitements et les salaires. Avant 1939 sur 10 millions de salariés français un nombre assez faible déclarait ses émoluments au fisc. En 1933, deux millions d'entre eux seulement, s'étaient acquittés de cette obligation.

L'administration a introduit en 1939 *le stoppage à la source* qui permet à l'Etat de prélever sa part, sur l'initiative de l'employeur, au moment même où le salaire est payé. Ce procédé a donné d'excellents résultats puisque en 1942 on atteignait 8.240.000 déclarations. En tenant compte des salaires se trouvant au-dessous du minimum imposable, on peut affirmer que la fraude est ici entièrement jugulée.

2) Par contre le fisc a enregistré un échec partiel pour la cédule relative aux bénéfices agricoles. La fraude a toujours été forte dans

ce domaine; il suffit pour s'en rendre compte de consulter le nombre des assujettis qui étaient de 213.842 en 1920, de 415.831 en 1930 et de 102.878 en 1937 alors qu'en France la population active comprend 6 millions environ d'agriculteurs.

De plus sur les 98.528 cultivateurs imposés en 1937, 66.636 l'ont été pour un bénéfice minime (2.500 à 5.000 frs), seuls 453 d'entre eux avaient déclaré un profit de plus de 50.000 frs.

La réforme du 31 décembre 1941 et les mesures prises dans les années suivantes pour mieux atteindre la matière imposable n'ont pas été sans résultat: le rendement de l'impôt qui était de 40 millions en 1938 était passé à 1680 millions en 1944 et à 6 milliards en 1947, mais malgré l'apparence il ne s'est agi que d'un succès très partiel, car le chiffre payé antérieurement à 1941 était vraiment minime.

Pour apprécier la situation il faut savoir que le revenu agricole était de 400 milliards au moins en 1947. Alors que l'ensemble des revenus français s'élevant à 2.700 milliards donnait comme impôt cette même année 135 milliards soit environ 1/20; le revenu agricole ne payait au fisc que 1/70 à peu près de sa valeur.

Même en tenant compte du fait que l'agriculture était moins imposée que d'autres catégories, cela laisse apparaître une marge importante de fraude.

Encore ici l'effort de l'administration dans sa lutte contre la fraude était-il suivi d'effet partiel !

3) L'échec est plus net dans d'autres cas, par exemple pour la cédule sur le bénéfice des professions non commerciales, cette cédule atteint les professions libérales, avocats et médecins entre autres, les détenteurs de charges et offices comme les notaires et les avoués, les revenus divers, par exemple les droits d'auteurs.

En 1937, 80% des officiers ministériels prétendaient gagner moins de 50.000 frs par an et 736 seulement déclaraient un revenu annuel supérieur à 100.000 frs. 60% des avocats et médecins se situaient eux-mêmes au-dessous de 30.000 frs en 1940.

Le fisc a tenté divers moyens pour lutter contre la fraude, il a obligé les intéressés à détailler leurs déclarations, il a imposé la tenue d'un livre-journal, où les recettes et honoraires devaient être consignés, il a envisagé la création de commission d'évaluation pour apprécier les revenus. Toutes ces mesures et d'autres encore sont restées vaines.

De 1939 à 1944 les revenus déclarés ont cru seulement de 325 à 802 millions ce qui ne correspond pas même à la dévaluation de la monnaie. On pouvait dire que loin de diminuer, la fraude s'était accrue. Récemment le gouvernement a repris la lutte en utilisant de nouvelles armes, notamment le stoppage à la source des honoraires payés par les entreprises, les administrations publiques, les collectivités et tout

organisme gérant des intérêts collectifs, il supprime le forfait qu'il remplace par l'évaluation administrative.

Quelques années seront nécessaires pour apprécier l'effet de ces mesures, si celles-ci sont maintenues.

Pourquoi la tâche s'avère-t-elle si difficile en ce qui concerne ces deux derniers cas? Certes il y a des causes matérielles, le défaut de comptabilité du paysan, la difficulté de connaître les émoluments réels de l'avocat et du médecin, *mais il faut faire entrer largement en ligne de compte la mentalité des milieux étudiés*, qui pour des causes diverses sont particulièrement hostiles à l'effort fiscal. Dans ces deux catégories, longtemps ménagées, la pression fiscale psychologique est particulièrement lourde.

Nous constatons donc que lorsque nous voulons expliquer la fraude il nous faut quitter le terrain de la technique fiscale pour aborder le domaine de la sociologie, mais ici comme les aspects du problème seraient nombreux nous nous contenterons d'aborder à titre d'exemple, un des plus instructifs: les rapports de la fraude et de la classe sociale.

## II. PSYCHOLOGIE DE LA FRAUDE ET CLASSE SOCIALE

La fraude présente des caractères particuliers suivant la classe sociale considérée, chaque catégorie de la population possède en cette matière des traditions diverses, une puissance variable, des possibilités d'adaptation plus ou moins étendues.

On doit en tenir compte pour modifier les moyens de lutte contre la fraude selon le milieu à atteindre.

Certes, l'étude de la conduite typique de la classe doit être entendue avec une certaine souplesse. Suivant les impôts en cause les caractères du groupe apparaîssent avec plus ou moins de netteté. Il ne faut pas oublier que les éléments techniques déterminent le „style" de la fraude conjointement avec les données sociologiques, mais il n'en reste pas moins que ces dernières demeurent une composante essentielle de l'ensemble.

De même il ne peut s'agir ici d'apprécier ou de déprécier une classe par rapport aux autres, toutes comprennent des fraudeurs et des contribuables plus honnêtes, mais simplement d'indiquer comment lorsqu'il y a fraude, procèdent de préférence les individus de chaque classe.

Avant d'aller plus loin, il est tout d'abord nécessaire de dire brièvement ce que nous entendons ici *par classe sociale* [6]) et quelles sont les classes à distinguer au point de vue fiscal.

Cette notion a été en effet entendue de façons bien diverses: les uns

[6]) Voir à ce sujet Halbwachs: *Les classes sociales*. J. L. Homme: *Le problème des classes*, Paris 1938. Izard: *Les classes moyennes*, Paris, 1938. Voir aussi P. L. Reynaud: *Le facteur humain dans l'évolution économique*, Paris 1946.

ont rattaché l'idée de classe à des éléments matériels: la fortune, la profession, la fonction dans la production, cette dernière conception semblant avoir été celle de Karl Marx [7]). D'autres ont vu surtout dans la classe le côté psychologique et ont mis en avant l'importance de la conscience de classe.

Sans reprendre un débat qui exigerait de longs développements nous nous en tiendrons ici à la notion de classe la mieux adaptée au but que nous nous proposons d'atteindre: nous considérons essentiellement ce groupe avec G. Tarde *comme un milieu homogène comme mentalité où l'imitation entre les individus est particulièrement intense.* Il est certain qu'il existe de semblables milieux en ce qui concerne l'attitude générale à l'égard de l'impôt et l'agent du fisc expérimenté saura agir différemment suivant qu'il se trouve en contact avec les uns et les autres.

Mais peut-on tracer des cadres précis limitant ces milieux? Quelles sont les classes à distinguer?

Faut-il simplement établir deux groupes: d'un côté la bourgeoisie, de l'autre le prolétariat suivant la célèbre division „*dichotomique*" des marxistes?

Faut-il au contraire discerner des milieux beaucoup plus nombreux? Doit-on parler à côté de la bourgeoisie d'une classe paysanne, d'une classe artisanale, opposer les employés et les ouvriers? [8])

Si nous nous en tenons à notre but, il nous semble suffisant d'après l'expérience de nous limiter à trois classes qui nous paraissent aujourd'hui fortement différenciées et qui se retrouvent dans la plupart des pays de civilisation occidentale: ce sont *la bourgeoisie, la classe moyenne* et *le prolétariat.*

### A. *La bourgeoisie*

Le terme de bourgeoisie doit être entendu ici dans un sens large, il désigne la classe supérieure y compris l'aristocratie: on trouve ici la grande propriété terrienne, les plus importantes des fortunes mobilières, la haute bourgeoisie d'affaire et les grands fonctionnaires.

Cette classe, en dehors de son rang dans la hiérarchie, est caractérisée par son *individualisme* foncier qui donne à sa défense contre le fisc un caractère spécial. Tandis que les autres groupes s'unissent pour protéger leurs intérêts, qu'ils font appel aux sentiments collectifs et à l'opinion pour obtenir des allégements et des suppressions d'impôt, la

---

[7]) Karl Marx ne s'est pas prononcé de façon explicite et définitive sur sa conception de la classe. Il nous annonce son intention de s'expliquer à ce sujet mais le manuscrit du livre III du *Capital* s'arrête au moment même où la question était abordée.

[8]) Le nombre des classes sociales d'après les divers auteurs varie beaucoup. M. Bauer dans son travail „Les classes sociales" en voit jusqu'à 14.

haute bourgeoisie ne plaide pas ouvertement sa cause car elle sait qu'elle trouverait la majorité contre elle.

Elle a pourtant plus que toute autre classe besoin de réagir [9]) en face de contributions qui l'atteignent très lourdement. La progressivité de l'impôt, la discrimination des sources sont destinée à l'affaiblir, le filtre budgétaire tend à faire passer ses ressources aux mains des autres catégories sociales.

La fraude courante lui est souvent difficile: la grande entreprise est une vaste administration et pour frauder il faudrait la complicité des employés; pratiquement la situation deviendrait vite intenable. D'autre part le propriétaire terrien et le fonctionnaire ne peuvent guère dissimuler leurs biens au soleil et leur traitement.

*Aussi quand il y a fraude dans ces classes est-ce généralement de fraude légale ou de fraude d'intention qu'il s'agit.* On utilisera toutes les „fissures" des textes fiscaux pour obtenir des allégements, on cherchera de façon systématique à obtenir l'insertion dans la loi de dispositions spéciales, peu apparentes qui auront des conséquences primordiales. Ici la lutte contre l'administration est toute en subtilité et en finesse.

L'intervention auprès des gouvernements ne sera pas rare non plus mais elle ne se fera pas sur le devant de la scène. La haute bourgeoisie utilisera ses relations personnelles qui la rendent encore puissante pour obtenir des „interprétations" et des „aménagements" de textes.

Dans d'autres cas, une lutte serrée s'engage entre ces contribuables et le fisc pour l'interprétation des textes existants, si bien que dans la plupart des pays *les impôts qui frappent la haute bourgeoisie d'affaire offrent au premier regard une physionomie* spéciale, même s'ils atteignent aussi d'autres classes.

Trois caractères désignent ce secteur à l'attention: *la prolifération et la complexité des textes*, car le fisc doit répondre à de multiples objections, *l'abondance de la jurisprudence*, qui souligne l'ardeur de la lutte, enfin *les variations fréquentes* dans les décisions prises tant par la loi que par les tribunaux, ce qui marque des succès pour l'un et l'autre des adversaires.

Il en est ainsi presque partout pour les impôts sur les bénéfices des sociétés et des grandes entreprises, pour les prélèvements sur les excédents de bénéfices ou sur le capital et généralement pour les taxes atteignant le chiffre d'affaire et les transactions.

En France par exemple *la cédule sur les bénéfices industriels et commerciaux* donne lieu à d'innombrables commentaires, textes légaux ou arrêts de jurisprudence. Tout y est sujet à contestation: les opérations qui doivent entrer dans le cadre commercial ou qui sont comprises

---

[9]) D'autre part on peut remarquer que ces catégories suivent avec une particulière attention la marche de la politique générale et des finances publiques.

dans l'activité habituelle de l'entreprise, les sommes qui font partie des réserves, des amortissements ou des provisions, les modalités de la déduction du déficit, la présentation de la comptabilité et d'autres sujets encore.

Si l'on compare avec *la cédule sur les traitements et salaires* qui atteint pourtant un plus grand nombre de contribuables, le contraste est évident: tout semble beaucoup plus simple lorsqu'il s'agit de salariés.

Certes il est plus difficile de déterminer un bénéfice que de fixer le montant d'un salaire, mais la différence est fort exagérée par le comportement des classes en présence.

La classe moyenne emploie, mais de façon moins fréquente, certaines des méthodes de la haute bourgeoisie, cependant, en général, pour les catégories intermédiaires le problème de la fraude présente un autre aspect.

### B. *La classe moyenne*

Cette catégorie sociale compose la grande masse des contribuables et c'est au total celle qui paye la grande partie des impôts, car elle est beaucoup plus nombreuse que la précédente. On y range des industriels et des commerçants de second ordre, des employés et des fonctionnaires suffisamment éloignés du sommet de la hiérarchie, les agriculteurs propriétaires, les possesseurs de fortunes mobilières limitées.

Ces catégories offrent des traits communs: situées à mi-hauteur dans la hiérarchie, elles s'efforcent d'atteindre le sommet, mais surtout elles luttent ardemment pour ne pas retomber dans le prolétariat.

Certains individus cherchent à réaliser leur but par le travail, mais la démoralisation d'après-guerre a fortement atteint ces milieux et l'on *rencontre ici fréquemment la fraude sous un aspect classique: l'insuffisance de déclaration et l'irrégularité consciente.*

Pourquoi cela? *D'abord parce qu'elle se trouve être plus facile:* dans la petite entreprise les affaires clandestines sont possibles avec le minimum de complicité.

D'autre part le fisc se fait *moins exigeant et moins inquisiteur* à l'égard des ces contribuables. M. Rosier fait observer qu'en France la surveillance des marchandises est peu sévère pour les produits imposés par la Régie des contributions indirectes, quand il s'agit de petits contribuables.

Il faut aussi tenir compte du fait que les réactions du contribuable moyen *sont plus sommaires.* La fraude ordinaire est un moyen direct et sans nuance d'échapper à l'impôt, il est plus directement accessible que la fraude légale.

En fait ce sont dans ces classes que sont apparus les nombreux intermédiaires qui ont bénéficié des circonstances actuelles en utilisant le marché noir et la hausse des prix.

La répartition actuelle des revenus français montre, si on la compare

à celle de 1938, que ces intermédiaires réalisent d'importants profits sur lesquels ils ne payent pas d'impôt et qu'ils ont drainé une part importante de la fortune nationale [10]).

Toute autre est la situation actuelle de la classe ouvrière, à laquelle nous arrivons maintenant.

### C. *Le prolétariat*

Cette classe est actuellement la mieux définie et la plus nettement délimitée des catégories sociales. Son attitude à l'égard de l'impôt est la plus uniforme.

Dans tous les pays on remarque chez le prolétaire ce que l'on a appelé le *complexe de pauvreté.*

Souvent ce sentiment de pauvreté est justifié, parfois cependant il l'est moins et certaines catégories de prolétaires ont des revenus plus élevés que des individus encore placés dans les classes moyennes (rentiers ou employés par exemple).

Mais justifiée ou non, cette sensation d'insuffisance matérielle porte le prolétaire à adopter une position particulièrement hostile à l'impôt. Sa résistance a été si vive que longtemps le fisc a beaucoup ménagé les milieux ouvriers dans la perception de la cédule sur les salaires.

D'ailleurs le prolétaire n'est pas sans arme contre l'imposition. D'abord il sait se faire défendre par ses parlementaires. Contrairement au bourgeois il préfère *l'action collective* et obtient souvent des adoucissements considérables à ses contributions *par voie d'intervention politique.*

Ce n'est pas surtout le contrôleur qui aura à se défendre contre cette catégorie de contribuables, c'est, au sommet de la hiérarchie, le ministre des Finances qui devra discuter avec les représentants de la classe ouvrière.

Cependant malgré le facteur politique le prolétaire se verra parfois lourdement imposé et il songera à éluder ses obligations fiscales. Dans ce cas cette fraude du prolétaire aura une physionomie spéciale, ce ne sera pas la fraude d'intention du bourgeois, ni la fraude classique que l'on trouve dans les classes moyennes, ce sera *la fraude par négligence et par inertie*: l'ouvrier qui ne veut pas payer l'impôt ignore le percepteur, il comptera sur ses déplacements et sur son insaisissabilité relative pour lui échapper.

Longtemps cette tactique a réussi en France pour l'impôt sur les salaires mais, comme on l'a vu, le procédé du stoppage à la source a modifié la situation. Il est inutile d'insister sur le caractère paradoxal de la situation actuelle: la catégorie des salariés que veut favoriser le

[10]) Les revenus mixtes c'est-à-dire les profits du commerce et de l'industrie, qui concernent surtout ces catégories dans l'ensemble, ont passé de 37,3 % en 1938 à 46 % en 1945 par rapport au revenu national global. Voir l'art. de M. Marc dans le *Point Economique* (Déc. 1945).

législateur supporte en fait une grosse part de l'impôt parce qu'elle n'en peut éviter le paiement.

D'ailleurs si ce résultat ne se traduit pas par un surcroît de fraude immédiat, le malaise n'en est pas moins profond et l'Etat doit subir de ce fait des démarches plus pressantes en vue de l'augmentation des salaires.

*Conclusion*

Nous constatons donc que, même dans un domaine où la technique fiscale obtient un succès momentané, elle ne peut préserver l'Etat des conséquences d'une pression psychologique excessive. Cet exemple vaut pour tous les pays.

Avant tout l'administration doit se préoccuper de la mentalité des contribuables, *la fraude ne se combat pas par des artifices mais par une action en profondeur pour atténuer ou supprimer s'il se peut le mécontentement des intéressés*. Pour cette raison l'Etat devra s'efforcer d'offrir l'exemple d'une gestion financière scrupuleuse et équilibrée. Il doit donner l'impression que les ressources qui lui sont confiées sont judicieusement utilisées.

Un des éléments qui agissent aussi le plus dangereusement sur l'esprit du public, avec le désordre des finances, est l'injustice fiscale. L'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis nous a montré qu'il vaut mieux pour un pays avoir des impôts trop lourds que trop mal répartis.

L'injustice enlève beaucoup d'autorité aux pouvoirs publics et contribue à donner un semblant d'excuse au fraudeur. Il n'est pas justifié pour cela sans doute, mais il serait préférable de ne pas lui fournir ce prétexte.

## FISCAL FRAUD IN THE LIGHT OF FRENCH EXPERIENCE

### SUMMARY

The study of tax evasion in France makes it possible to form a clear picture of some of the most important aspects of the resistance of the tax-payer to taxation.

Evasion is essentially a *psychological* fact, which is studied from the standpoint of *fiscal technique* or in the field of the *social* classes. Since it is widespread, it is a symptom of a serious moral disequilibrium.

(1) In the technical sphere the figures show that the dissatisfaction and discouragement of the tax-payers have a more important bearing on the development of evasion than the heaviness of the tax burden. The fluctuations in tax fraud in France distinctly underline this. Comparison of French finance with that of certain other countries leads to the same conclusion.

Intensified fiscal control has not been ineffective, but the effect has been weak, because taxation weighed most heavily on the professions and on the peasantry, two categories which in France are particularly hostile towards the payment of high taxes.

(2) Evasion, therefore, differs in importance and in „style" according to the social classes: while the higher class makes use of *intentional fraud*, which brings it to wrest the law instead of openly violating it, the lower class preferably has recourse to *negligence* and *passive resistance*. In the middle classes we find especially the *classical fraud by false returns*.

As fraud relates to the mentality of the tax-payer with respect to taxation, it cannot be combated by technical devices, but by a thorough action intended to lessen or remove the dissatisfaction of those concerned.

---

# INGEKOMEN BOEKEN
# INDEX BIBLIOGRAPHIQUE
# RECEIVED BOOKS

D. Black, The Incidence of Income Taxes.

Selections from the Encyclopaedia of the Social Sciences.

Southern Manufacturers Tax Bill, published by the University of Kentucky.

F. K. Mann. The Review of Politics: The fiscal Component of Revolution: An Essay in fiscal Sociology.

Harrod. A Page of British Folly.

Prof. Lionel Robbins. Economic Planning and International Order.

Prof. H. Laufenburger. Traité d'Economie et de Législation financières, dette publique et richesse privée.

Documentation Economique, tome VI, no 23, 4e trimestre 1947.

Mr Bolkestein. De Invloed van de financiële politiek der overheid op de verdeling van lasten en baten over de tijd.

Dr M. O. Loeys. Begrotingsevenwicht en conjunctuur.

L'impôt sur le Capital, Loi, arrêtés d'exécution, travaux préparatoires, circulaire interprétative.

# OVERZICHT VAN TIJDSCHRIFTEN

REVIEW OF PERIODICALS ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

(vervolg van nr 2, jaargang 1948, blz. 192 e. v. van dit tijdschrift)

## I. TIJDSCHRIFTEN GEWIJD AAN DE LEER VAN DE OPENBARE FINANCIËN OF AAN HET BELASTINGWEZEN.

### REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

*Tome XL, no 1, XLe Année. Janv., Fév., Mars 1948*

C. Rosier. L'Impôt de solidarité et sa mise en application.

Dr M. J. H. Smeets. Des rapports entre la fiscalité et l'assainissement monétaire aux Pays-Bas.

G. Morange. La réforme du système fiscal français.

J. Dellas. La taxe sur le chiffre d'affaires dans l'économie contemporaine.

H. Krier. I. Les finances publiques belges depuis la libération.
II. Le projet de budget de 1948 aux Pays-Bas.

### NATIONAL TAX JOURNAL

Dit tijdschrift is kennelijk in de plaats gekomen van het in vorige overzichten vermelde „The Bulletin of the National Tax Association". Het eerste nummer (Vol. I, no 1, March 1948) bevat o.m. de volgende artikelen:

Mabel Newcomer. War and Postwar Developments in the German Tax System.

Carl Shoup. Incidence of the Corporation Income Tax: Capital Structure and Turnover.

Harold M. Groves. Neutrality in Taxation.

George E. Lent. The Admissions Tax.

Jean Bronfenbrenner. An Incentive Tax Proposal for Alleviation of the Housing Shortage.

## BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION

*Vol. II, no 3, 1948*

The Development of the International Bureau of Fiscal Documentation.

Dr Camille Rosier. La Fiscalité française durant la deuxième guerre mondiale.

G. Lecarpentier. La Fiscalité française et la famille.

Adriani. Alterations in the Netherlands tax legislation.

Gilberto de Ulhóa Canto. Brazilian taxation alterations during and after the war.

*Vol. II, no 4, 1948*

Dr André Vermes. Alterations in fiscal legislation in Hungary during and after the last war [1]).

A. van Keulen. The capital levy in the Netherlands.

Paul Haensel. General review of new fiscal literature. Revue des nouvelles publications fiscales.

G. Eichelgruen. Income-tax in British colonies.

## BULLETIN DE LÉGISLATION COMPARÉE

*7e Année (1947) nos 27—28*

La procédure budgétaire à l'étranger.

(Na een algemene inleiding wordt de gang van zaken in België, de Verenigde Staten, Groot Brittannië, Zwitserland en Rusland besproken. In afzonderlijke artikelen worden de begrotingen van 1947 of 1947/8 behandeld.)

### II. UIT ANDERE TIJDSCHRIFTEN

## THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW

*Vol. XXXVIII, no 1, March, 1948*

R. G. Hawtrey. Monetary Aspects of the Economic Situation.

Burton Klein. Germany's Preparation for War.

Walter Froehlich. Income Determination and Investment.

G. A. D. Preinreich. Progressive Taxation and Sacrifice.

F. W. Paish. Britain's Economic Problem.

Full Employment Policies.

Emile Benoit-Smullyan. Public Works in the Depression.

---

[1]) For the laws enumerated in this article, see Bulletin, Vol. II p. 90, 140.

## THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS

*Vol. LXII, no 2, February, 1948*

James N. Morgan. The Measurement of gains and losses.

## FEDERAL RESERVE BULLETIN

*February, 1948*

Recovery in Western Europe.
Relations of Individual Western European Countries with the Western Hemisphere.
Report of National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems, April 1—September 30, 1947.

*March, 1948*

New Central Bank for United States and British Zones of Germany.

*April, 1948*

The Postwar Drain on Foreign Gold and Dollar Reserves.
Britain's Economic Survey for 1948 — Official Summary.

## REVUE DE LA FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ D'ISTANBUL

*8ème Année, no 1—4, Octobre 1946—Juillet 1947*

F. Neumark. Finances publiques d'après-guerre en Turquie.
Osman Okyar. In search of an economic policy.

## BULLETIN OF THE OXFORD UNIVERSITY INSTITUTE OF STATISTICS

*Vol. 10, no 2, February 1948*

Ursula K. Hicks, The Grant Provisions of the Local Government Bill.

*Vol. 10, no 3, March 1948*

T. Barna. The French National Accounts.
G. D. N. Worswick and K. Martin. Prices and wages policy.

*Vol. 10, no 4, April 1948*

Drs D. B. J. Schouten. Theory and practice of the capital levies in the Netherlands.

## OY POHJOISMAIDEN YHDYSPANKKI AB NORDISKA FÖRENINGSBANKEN UNITAS (FINLAND)

*1948, February, no 1*

A. E. Tudeer. Finland's foreign debts and balances.
Verner Lindgren. Foreign Trade during 1947.

## ÉTUDES ET CONJONCTURE UNION FRANÇAISE

*3e Année, no 2, Février 1948.*

### VUE D'ENSEMBLE ET PERSPECTIVES

Evolution du commerce extérieur en 1947 et perspectives pour 1948. Incidence du commerce extérieur sur les disponibilités en marchandises.

*no 2, 3, 4, Février—Mars—Avril 1948*

### LES CONDITIONS POLITIQUES DE L'ACTIVITÉ INDUSTRIELLE ALLEMANDE L'EVOLUTION DES CONCEPTIONS ALLIÉES

*no 5, Mai 1948*

La situation économiques en U.R.S.S. au début de 1948.

## MEDEDELINGEN VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID

*Nr 10, 12 Maart 1948.* Evenwicht. Druk der sociale lasten op de lonen in België.

*Nr 11, 19 Maart 1948.* De toekenning van de herstelkredieten. Belgische export in 1947.

*Nr 12, 26 Maart 1948.* Zwitserland — Geconsolideerde rechten met Benelux.

*Nr 13, 2 April 1948.* Alweer een belastingverhoging.

*Nr 19, 13 Mei 1948.* Financiële paradoxen.

## BANK OF FINLAND — MONTHLY BULLETIN

*Vol. XXII, nos 1—2, January—February 1948*

Prof. A. E. Tudeer. The Bank of Finland in 1947.
Dr K. O. Alho. The Economic Position of Finland in 1947.

# MEDEDELINGEN VAN HET NEDERLANDS INSTITUUT VOOR OPENBARE FINANCIËN [1])

1. Aan de leden wordt verzocht hun contributie voor het Institut International de Finances Publiques of voor het Nederlands Instituut voor Openbare Financiën (voor de leden die niet tevens lid van het Institut International de Finances Publiques zijn) over te maken op postrekening nr 52716 van prof. dr M. J. H. Smeets te 's-Gravenhage.. De contributie voor 1948 bedraagt de tegenwaarde van $ 4 = *f* 10,68.

2. De data van het congres te Rome zijn vastgesteld op 30 September en 1 en 2 October. Wellicht zullen nog een slotzitting en een ontvangst plaats vinden op 3 October, datum, waarop het congres van de Internationale Vereniging voor Fiscaal en Financieel Recht in dezelfde stad zal worden geopend.

3. Een rapport betreffende de buitenlandse kredieten (en giften) *bezien van het standpunt der uitlenende en gevende landen* zal niet worden uitgebracht. Het rapport betreffende hetzelfde onderwerp bezien van de debiteur- en ontvangende landen, uit te brengen door prof. dr F. A. G. Keesing, is onvertaald gereed. Het zal zo spoedig mogelijk na vertaling worden vermenigvuldigd. Daarnaast zal in discussie komen een rapport dat prof. Papi, te Rome, reeds voor het congres van 1947 had voorbereid.

4. Wat betreft het tweede onderwerp: aanpassing van de begroting en de belastingheffing aan de behoeften van het herstel, is nader besloten de begrotingstechniek te bewaren voor een volgend jaar. De algemene rapporteur voor het resterende deel van dat onderwerp, prof. Neumark, te Istanbul, heeft zijn rapport ingezonden. Dit rapport zal, met de uitnodiging voor het congres, de leden eerlang bereiken.

5. De leden, die wensen deel te nemen aan het congres, gelieven dit zo spoedig mogelijk mede te delen aan de Secretaris, mr D. Simons, Hooistraat 7, 's-Gravenhage.

6. *Verschenen is te Parijs (Recueil Sirey) een boekwerk, behelzende de rapporten van het congres van 1939 te Brussel. Het bevat de algemene rapporten over* a. Les Finances Publiques et l'Evolution Cyclique *en* b. Relations entre le Trésor et la Banque d'Emission, *met tien nationale rapporten over het eerste onderwerp en zeven over het tweede. (Het nationale rapport van Nederland over het eerste onderwerp, dat onlangs in Openbare Financiën is verschenen, is om redenen van typografische en financiële aard niet opgenomen.) De prijs van het werk (212 blz.) is slechts f 4,10. Leden die het wensen te ontvangen gelieven zulks op te geven aan de secretaris van het Nederlands Instituut voor Openbare Financiën.*

[1]) De redactie vestigt er de aandacht op, dat punt 6 van deze mededelingen ook voor niet-leden van betekenis is.

# THE ECONOMICS OF PUBLIC DEBTS

BY PROF. B. U. RATCHFORD

*Duke University (U.S A.)*

## *Introduction*

Probably most people would accept the statement that today a capitalistic economy is a credit economy. Yet many might take exception to the assertion that a modern capitalistic economy is a debt economy. Despite the difference in the point of view, the two statements necessarily mean essentially the same thing.

Whether or not a large volume of debt is inherent in, and essential to, modern capitalism, the capitalistic nations of today seem inevitably to accumulate large debts. In the 30 years from 1916 through 1945, the total of net public and private debts in the United States increased almost five fold, rising from $ 82.2 billion to $ 408.1 billion. During that period there were net declines in only four years; the three years 1931—33 and the year 1938 [1]). No doubt all remember what was happening to our national income in those years.

Great as was the change in the debt total, the change in its composition was even greater. Net private debts increased from $ 76.6 billion to $ 141.6 billion, or not quite 100 per cent. But net public debt in the same period rose from $ 5.6 billion to $ 266.5 billion, or more than forty seven fold. In 1916, public debt was approximately 7 per cent of the total; in 1945, about 65 per cent.

It is my purpose here to consider some of the economic effects of this large amount of public debt. How does it affect the volume of production, the level and distribution of national income, the amount of funds available for investment; in brief, how does it affect the way in which our economy functions? Although public debts have been with us for a long time, economists are far from agreement on the answers to these questions. On the one hand, some argue that the size of public debts is of little consequence since it does not reduce the speed of our trains, the output of our blast furnaces, or the yield of our agricultural lands. On the other hand, there are some who seem to argue that if our public debts become too large we may have to declare

[1]) *Survey of Current Business*, September, 1947, p. 14.

national bankruptcy and put the nation on the block to be auctioned off to some vague and indefinite bidder. As is generally true, perhaps, the truth lies somewhere between the extremes.

There are, or may be, three stages or phases in the history of public debts: the period in which they are being incurred, the period when they are being serviced without change in volume, and the period of repayment. In this analysis we will consider the economic effects produced in each of these phases.

The economic effects of public debts may vary greatly, depending upon prevailing economic conditions. These conditions include such things as: the stage of economic development; the tax structure; the pattern of bond ownership; whether the debt is owned abroad or within the country; and many other factors. It would be impracticable to attempt to discuss the effects of debts under all possible combinations of these factors. This discussion will be based upon conditions as they exist in the United States at the present time. Further, we will be primarily concerned with the federal debt, since state and local debts are relatively unimportant at present.

Public debts exert their effects in two principal ways. First, the process of selling bonds, paying interest on them, and redeeming them diverts funds from private hands into public treasuries and back into private hands again. The effects of these operations I have called budgetary effects; it is assumed that these operations do not cause any change in the total money supply. Second, debt operations affect the money supply. Today any substantial change in national debts is almost sure to react on the supply of money. In practice these two types of effects cannot be separated, but for purposes of analysis we will consider them separately. In this first Paper we will consider the budgetary effects.

## *Budgetary Effects of Public Debts*

In this part of our discussion we assume that the government borrows funds from the current income of its citizens and does not inflate the money supply. In such borrowing, economic effects are caused by the changed direction of the funds rather than any change in amounts. The changes in the direction of funds occur when the funds are borrowed, when taxes are collected and interest paid on the bonds, and when funds are raised to redeem the bonds.

### I

It may be well to digress for a moment to ask why governments borrow. In general, governments borrow when they need to spend within a short period additional funds which are large in relation to their normal budgets. State and local governments usually borrow to

finance capital outlays which, if they were to be financed currently, would impose very heavy, if not impossible, burdens upon the taxpayers. The Federal Government typically borrows to meet emergencies; either the peacetime emergency of a severe economic depression or the military emergency of war. Since our primary interest is with the federal debt, we will be concerned here with these two causes of borrowing. The emergency nature of both causes has a considerable effect on both the kind and the amount of federal borrowing.

When governments resort to borrowing to raise funds they may do so for either one of three reasons. First, the need may be so pressing that there is no time to levy and collect taxes. Borrowing offers a much quicker method of raising funds. Second, it may be impossible to raise the total amount needed by taxation alone. More can be raised by taxing and borrowing than by taxing alone. Third, taxation on the scale required to raise all the funds needed may have undesirable and harmful economic effects. Let us examine each of these situations to see why borrowing may offer a preferable alternative to additional taxation.

In certain situations, the speed with which funds can be raised is the controlling factor and there is no choice but to borrow. In the early stages of a war or of an acute economic emergency, funds must be obtained quickly and it takes several months at best to change the tax laws, assess the taxes, and collect the revenues. In such situations as these, the government's power to borrow and treasury techniques for borrowing quickly and smoothly constitute a priceless advantage. They may mean the difference between a smooth and efficient mobilization of economic resources and economic chaos.

If the emergency is one such as a major war which requires the maximum amount of funds, borrowing may be required because taxation alone is unable to provide the necessary funds. In the past some economists have disputed this, contending that if individuals and business units are able to give up funds in order to purchase bonds they can give them up as taxes. But in our complex financial world of today the analysis is not as simple as that. In the first place, taxes are given up only under compulsion and according to broad, general rules which apply to millions of people. It is not possible to make those rules so stringent as to get the maximum contribution possible from the last taxpayer without ruining many others in the process. But the individual taxpayer can, if he will, adjust the load to fit his particular situation by purchasing bonds after he has paid his taxes. In the second place, a considerable part of savings today take the form of payments on building and loan debts, insurance premiums, etc. These are not required to support necessary consumption and in a great emergency they must be made available to the government. Of

course, taxes could be made so heavy that the individuals would have to stop making those payments and turn the funds over to the government directly as taxes. But by selling bonds to the financial institutions the government can acquire those funds without wrecking our financial structure. Finally, in an economic society such as ours, individuals place a high value on some minimum store of liquid savings. Some amount of such savings is necessary to provide for the minor emergencies of life and to permit the individual to get along with a smaller cash balance. Government bonds which are redeemable or readily marketable can be used as liquid savings and allow the individual to part with more of his cash. Tax receipts could not perform such a function; they are not acceptable as liquid assets.

In a severe economic depression, large amounts of investment funds may be held idle because of the lack of investment opportunities. The government may need those funds to finance its economic program, but there is no feasible way in which it can get them through taxation. Through borrowing, the government can tap those funds quickly and easily and put them to work.

Even where it is possible to raise the funds by taxation, it may not be wise to impose the high tax rates which would be required to bring in the needed revenues. For example, if the economy were slipping into a depression, higher tax rates would be required to hold revenues stable and still higher rates to yield the additional revenues which the depression might require. Such sharp increases in tax rates would exert their depressing effects upon investment decisions and industrial plans months before they would produce any revenues and could only accelerate the decline in economic activity. On the other hand, an issue of government bonds at a reasonable rate of interest would improve the psychological outlook by providing a profitable outlet for funds and would stimulate the economy by putting idle funds to work at once.

Again, in the early stages of a war the very heavy tax rates which would be required to finance a war entirely from tax revenues would exert a most depressing psychological effect. Further, since taxes would necessarily take nearly all profits, those who were most active and energetic in war production would get little reward for their energy and would be deprived of the ability to finance their expanded production with their own funds. This would be true even if the tax laws were perfect, but hastily enacted tax laws usually contain flaws. When those laws levy very high rates the flaws can ruin individuals and business firms. In this situation, also, a program which raises a part of the funds by borrowing creates a psychological and financial atmosphere which is more conducive to the rapid expansion of production.

Perhaps we should add another reason for borrowing, and that

would be to cover mistakes. In this imperfect and fast-changing world, mistakes are inevitable. They may be caused by lack of the political courage to levy sufficiently high taxes, poor planning, lack of foresight, erroneous estimates of tax yields, or any one of many other factors. Whatever the cause, if the treasury has made commitments and the tax revenues do not come in, the deficit must be covered by borrowing.

## II

As we have just noted, borrowing is a very convenient arrangement to use in time of trouble. But it is not a form of magic which can be invoked without price. First, there are the after effects, which we will discuss shortly. Second, in a time when an all-out effort is required of the population, borrowing may not provide an equitable distribution of the burden. There are two aspects to this. During the war some who are amply able to do so may not make their full contribution; they may choose to spend their war profits in bidding for scarce consumer goods rather than in buying bonds. Through taxation we can require each individual to contribute according to a plan we consider fair, but in borrowing we leave it up to the conscience of each person. The second aspect involves equity as between those who fight the war and those who stay at home. To the extent that we finance a war by borrowing, those who fight the war must, if they survive, come back and help to reimburse those who stayed at home and bought bonds [2]). On grounds of strict logic, it is difficult to explain to a man who has borne the brunt of combat why he should do this. This is an inequity which is often used, consciously or unconsciously, as a justification for demands for bonuses and other special privileges for veterans.

We should note one other effect of borrowing, especially as practiced by state and local governments. Both the inclination and the ability of these units to borrow vary to a considerable extent with the business cycle. When incomes are high, voters decide that they should have better school houses and larger parks and they are more receptive to demands for veterans' bonuses. At the same time, assessed values are high, tax revenues are abundant, and investors are not too critical. For these reasons most state and local borrowing in the past has taken place in boom periods and has added to the inflationary pressure of such periods; witness the hundreds of millions of dollars of state bonds sold within the past two years to provide funds for veterans' bonuses. When a depression strikes and property values decline, tax revenues fall off, and some units default on their obligations, borrowing

---

[2]) See: H. J. Davenport, "The War-Tax Paradox", *The American Economic Review*, Vol. IX, nr 1, March, 1919, p. 42.

necessarily stops. If this cycle could be reversed, it would become a stabilizing rather than a disturbing factor in our economy.

## III

There is little doubt that the net, overall effects of public borrowing are favorable and beneficial during the period of borrowing, assuming, of course, reasonable discretion regarding the amounts borrowed and the use of the funds. For governmental units, as for individuals, the experience of spending borrowed funds is a pleasant one. But debt history does not end when the debt is incurred; there remain the tasks of paying interest on the debt and perhaps of repaying it. Let us consider first the effects of paying interest, assuming that the principal remains constant.

There is one line of reasoning which contends that for the country as a whole the payment of interest on a domestically-held public debt is no economic burden and should have no unfavorable effects on economic production or the national income. It says that a certain amount of money is taken out of the income stream as taxes and put back in as interest on the debt; the two amounts are the same and therefore they cancel out. To use the phrase often employed, it is "taking money out of one pocket and putting it into another". But this crude aggregative, mathematical type of analysis is misleading and vicious; it assumes that in this particular instance several billions of dollars can be taken from one group and transferred to another without effort, without pain, and without net economic effect. It is like assuming that you would suffer no inconvenience from the loss of your right hand provided you took on another pound or two at the waist line to compensate for it. To take a more pertinent illustration, assume that the Federal Government should decide to raise the funds to cover its five billion dollars of interest payments by levying a special tax on the profits of manufacturing corporations. It should be obvious that such a tax would have a pronounced effect on manufacturing activity through a drastic reduction in profits, and that such effect would not be offset by the fact that somewhere bondholders are receiving five billion dollars as interest.

It is true, of course, that the net effect here will vary greatly depending upon who pays the taxes and who receives the interest. An infinite number of variations in these two factors could be assumed, but it is my contention that under any combination of tax system and bond distribution that we are likely to have, the payment of interest on the debt is a net economic burden and a restraint on production for several reasons.

First, there is the mere mechanical friction or "drag" involved in passing the tax laws, litigating tax cases, collecting the revenues, and

paying out the interest. No accurate estimate of these items is possible, but if all the elements are taken into consideration they will amount to a substantial cost [3]).

Second, and most important, are the discouraging or deterring effects of taxes. These may be divided into financial and psychological effects. Financially, taxes are a restraint on economic activity because they take from the taxpayer the means wherewith he can act. Excise taxes raise the prices of consumer goods and income taxes upon small incomes reduce the purchasing power of consumers. Both of them reduce the amounts of goods consumers can buy. Income taxes upon corporations and upon large incomes reduce the amounts of investment funds available and thus reduce the amount of new investments and the number of jobs available.

While the financial effects of taxation are substantial in taking away present funds, the psychological effects may be even greater by reducing future income. Taxes tend to be discounted for an indefinite period into the future and their necessary effect is to discourage economic activity and reduce investment by taking away a part of the reward for working or investing. Progressive tax rates exert especially repressive effects upon those strategic areas where plans are drawn and investments decisions are made. Further, progressive rates are especially burdensome upon risky undertakings and speculative investments of the type which are necessary if new industries are to be developed and economic frontiers are to be advanced. In brief, when investment opportunities are scarce, high tax rates will make them scarcer.

While there can be little doubt that the effect of taxation is to discourage and depress economic activity, what about the effects of paying interest on the debt? Will that have a stimulating effect sufficient to overcome the effects of the taxation? It is true that in certain instances it will sustain consumer purchasing power and thus provide a market for goods and that in other cases it may build up savings. But on the whole it seems clear that interest payments are not able to offset the repressive effects of the taxes which make them possible. They exert no positive influence to increase production. They may provide the funds to finance an investment once the investment decision has been made, but they play little part in the decision. In general, interest payments are received by the more passive elements in the economy where little stimulating effect can be generated.

Here, I think, we have the answer to why a domestic public debt is a burden, even though it merely transfers money from one group in the economy to another. The transfer takes funds from the active, dynamic, strategic sectors of the economy, where they have power

[3]) For an elaboration of this point see my "The Burden of A Domestic Debt", *The American Economic Review*, XXXII, (Sept., 1942) pp. 456—57.

to stimulate activity, and pays them out in less active and less dynamic sectors where they are mostly passive [4]). The fact that funds collected in one part of the economy are equal in amount to those paid out in another has little significance unless the "potential" or income-generating power of those funds is taken into consideration. Interestingly enough, some of the economists who place most emphasis on the income-generating possibilities of government spending are the same ones who consistently, and it seems persistently, ignore the income-reducing possibilities of the high taxes necessary to service a large debt.

A large national debt not only transfers funds from one group to another but at the same time it also causes a change in the use to which funds are put. Although our federal tax system is progressive, small income receivers still pay a substantial amount of federal taxes either indirectly as excise taxes or directly as income taxes. It is a fairly safe assumption that a large majority of those funds would be spent for consumer goods if they were not paid as taxes. The part of those funds which is paid out as interest on the debt goes, on the average, to financial institutions or to individuals who are higher in the income scale. In other words, while our tax system is progressive, the scale of bond holdings is still more progressive [5]). Those bond holders who receive the interest will spend some part of it for consumer goods, but the proportion so spent will be smaller than if the funds had remained in the hands of the taxpayers. More of those funds will be saved, directly or indirectly, and hence the total amount of savings will be increased by the transfer. The net effect, therefore, is to reduce consumer buying and to increase savings.

This net deflationary effect is desirable in boom times like the present when there is a strong demand for investment funds and strong inflationary pressures are pushing up the prices of consumer goods. It tends to reduce the demand for consumer goods at the same time it makes available the funds to finance increased production of those goods. But in more normal times there may be a problem in finding investment outlets for all the savings available. Here we have the real dilemma of a theory of compensatory spending based on the assumption of a chronic shortage of consumer purchasing power. In order to overcome a deficiency of investment, the government borrows so that it may stimulate the economy by spending. But that debt tends to aggrevate the situation by reducing investment opportunities and increasing savings. Some would say make the tax system more progressive and thus reduce the tendency of interest payments to increase the

[4]) *Ibid.* and Simon Kuznets, "National Income and Taxable Capacity", *American Economic Review*, Suppl., Vol. XXXII (March, 1942) p. 59.

[5]) See: *Federal Reserve Bulletin*, July, 1947, pp. 788—802, especially Table 15, on page 802.

rate of savings. But that would cut still further into investment opportunities. Others would say keep tax rates down and pay interest by still more borrowing until a boom sets in, then reverse policy quickly and tax heavily.

This latter policy ignores both economic and political realities and assumes knowledge and techniques of fiscal controls which we do not have. It assumes that we have the statistical techniques which will tell us promptly when a major change in the economic situation occurs and indicate when and in what intensity remedial reasures should be applied. It assumes further that, once the indication has been given, we can immediately put into effect a major change in our tax structure. These assumptions are contrary to the realities of the present or the visible future, and remedial measures which are applied at the wrong time may make matters worse. In the meantime, investors are not reassured by the knowledge that our salvation depends upon maintaining a precarious balance between a disastrous inflation and very heavy taxation.

To summarize, the net effect of paying interest on a public debt which remains constant in amount, under conditions approximating those existing at present, is to reduce the attractiveness of investment and to increase the amount of savings. This is true because the repressive effects of taxation are likely to be greater than the stimulating effects of interest payments on the debt and because the whole process transfers funds from a group which saves relatively little to a group which saves more. At present there does not appear to be any feasible way to overcome these effects.

This conclusion should not be taken as an argument against any form of deficit spending by government in economic emergencies or as a justification for a rigid program of requiring that budgets be balanced in every fiscal year. Governments can no longer disregard their obligations in such periods, no matter what philosophy they follow. This is merely an attempt to appraise the costs and face the realities. Under certain circumstances borrowing will be desirable in spite of these costs.

## IV

Before considering the economic effects of repaying public debts, it may be well to note some historical and political facts about debt retirement. The United States, alone among the great nations of the world, has acquired a reputation for paying or substantially reducing its debt after great wars. Let us look briefly at the events which gave us that reputation.

Our Revolutionary War debt was completely repaid about 50 years after we became a nation. After the Civil War we repaid about two

thirds of the debt incurred during its course. In both cases the reduction of the debt was to a considerable extent fortuitous. The country was growing rapidly in population, in area, and in economic production. In neither case were any new taxes levied or the rates of old taxes raised in order to retire the debt; in fact, taxes were being reduced and in both periods there were times when the government was embarrassed by surplus revenues for which no appropriate use could be found. After World War I we repaid approximately 40 per cent of the debt incurred during that struggle. This reduction was accomplished during the booming "New Era" days of the twenties when tax rates were reduced every two years [6]).

There would seem to be a pattern taking shape here; 100 per cent, 67 per cent, 40 per cent. If that pattern is followed, how much debt reduction should we expect after World War II? During the war it was my conviction that we would not see the debt reduced by more than 10 per cent from its peak. To some extent that prediction was invalidated by the fictitious reduction of some twenty billion dollars by the use of excess treasury cash. If an adjustment were made for that episode, then our peak debt was about 260 billion dollars. It is my firm conviction that, regardless of what political party is in power and regardless of economic developments, we will not see the debt reduced by more than 10 per cent from that amount.

The stark truth is that among the great nations of the world, public debts do not get repaid to any significant extent. Through unique combinations of circumstances, the United States, while it was developing into a major nation, was able on three different occasions, to make substantial repayments of its debt. Those combinations of circumstances are not likely to recur. Yet the reputation which this country has acquired, together with a financial orthodoxy which is accepted as a matter of faith, has produced in some quarters a demand that we retire our debt according to a rigid schedule regardless of circumstances.

While lip service is given to this creed, it is likely to be forgotten when the chips are down and there is a chance for tax reduction. Despite the fact that the past year was an ideal time for reducing the debt, it was difficult to find any organized group which was campaigning for debt reduction. All the organized groups which spoke for those who profess to believe in a rigid policy of debt reduction were extolling the advantages of tax reduction. Some of those groups have advanced the argument that we were able to realize increasing tax revenues from reduced tax rates in the twenties and hence should try it again. They overlook the important fact that in those years we were experienc-

[6]) See my "History of the Federal Debt in the United States", *American Economic Review*, Proceedings, Vol. XXXVII nr 2 (May, 1947) pp. 131—141.

ing a rapidly rising national income with stable prices following a drastic readjustment of prices after the war. We have not yet had the price readjustment following World War II. Since we are now operating practically at capacity, an increased national income can arise only from higher prices or increased productivity. Higher prices certainly are not desirable and increased productivity is not likely to be sufficient to offset any appreciable tax reductions.

Despite all these considerations, tax reduction was enacted by the Congress and debt reduction must wait. The same is likely to result in the future whenever debt reduction and tax reduction are in conflict. Taxes are paid in cash for no immediate or visible return; in so far as the individual taxpayer is concerned, they are a net loss which must be kept as low as possible. A reduction in taxes is a direct and immediate reduction in that loss. A reduction in the debt *might* bring lower taxes at some vague and indefinite time in the future but some other taxpaying group might grab the benefits. It is easy to see why there are many enthusiastic supporters of tax reduction and so few working for debt reduction. With such unequal forces at work on Congress, it is not difficult to predict the outcome.

The economic effects of the repayment of public debts are much the same as the effects of interest payments except that they are more intense. This is true for two reasons. First, the taxes necessary to provide the funds for debt retirement will have to be over and above the taxes necessary to raise the funds for interest payments. High tax rates have more pronounced effects than low rates and when the total amount of revenues to be raised is large it is likely that a larger proportion of it will be raised by taxes on commodities and on low incomes. This is true, if for no other reason, because it is impossible to get the total amount by taxing only large incomes. The result is that a larger proportion of tax collections will come from funds which otherwise would be used to buy consumer goods and will thus reduce consumer purchasing power more.

The second reason for the intensified effects is that bondholders who receive funds in repayment of their bonds will in almost every case regard those funds as capital and will reinvest them rather than spend them. The result is that funds diverted largely from consumption will be turned into savings. Thus a program of rapid debt reduction would have the effect of forcing the economy to increase its savings and would increase the supply of investment funds. At the same time, the high tax rates would reduce the demand for investment funds by reducing total consumer demand and by reducing the attractiveness of investment opportunities. It is easy to see that if the debt is reduced very rapidly it would have a strong deflationary effect.

Of course, in practice the situation is not as simple as the above

analysis would indicate. A great many factors other than taxes and debt service enter into the industrial and financial decisions which finally give us our level of economic activity and national income. Those decisions evolve out of that delicate, ever-changing atmosphere called business confidence. The government's policy regarding taxes and debt is one fairly important factor which helps to make that atmosphere. It should be noted that public fiscal policy is a comparatively crude, lumbering, slow-moving factor. The size of the problem as well as political and administrative considerations preclude quick and accurate changes in that policy. Particularly on the taxing side, public fiscal policy is a broadaxe rather than a rapier, as some have intimated. It has its effects upon business conditions but it is a crude device for controlling them.

## V

In the period when debt is being incurred, the practice of borrowing gives flexibility and freedom of action to a government. It is like an extra reservoir of energy which can be called upon in an emergency. But as that reservoir is used up by the creation of a debt, it curtails freedom of action and tends to create inflexibility, not only because the reservoir is empty but also because, unless the creation of the debt has greatly changed conditions, the government is now more restricted than before the borrowing was undertaken. Commitments have been made, hostages have been given to the future, and some of the current revenues are allocated before they are received. In one sense this inflexibility, this curtailment of the freedom of action, is probably the greatest disadvantage of debt. If it were temporary, it would not be so important, but debt, like death, has a terrible element of permanency about it.

## L'ÉCONOMIE DE LA DETTE PUBLIQUE

### RÉSUMÉ

Dans les systèmes économiques capitalistes modernes, les dettes publiques, ainsi que les dettes privées, tendent fortement à augmenter. Aux Etats-Unis en 1945 le total de ces dettes était plus de cinq fois plus grand qu'en 1916 et la proportion des dettes publiques montait de 7 % à 65 % du total. Le but de ces lignes est de rechercher les effets économiques de la dette publique et premièrement les effets budgétaires, c'est-à-dire les effets autres que ceux causés par les changements monétaires.

Les gouvernements empruntent pour trois raisons principales. Premièrement emprunter c'est la méthode la plus rapide de prélever des fonds en cas d'urgence.

Deuxièmement on peut prélever par une combinaison d'emprunt et d'imposition un plus grand montant de fonds que par l'imposition seule. Par l'emprunt les gouvernements peuvent gagner le contrôle de grandes sommes de fonds d'investissement auxquelles ils ne toucheraient jamais qu'en détruisant la structure financière. La charge de l'impôt ne peut pas être adaptée d'une façon exacte afin d'obtenir de chaque individu la contribution maxima, sans causer des désastres pour quelques-uns. Et enfin les contribuables peuvent abandonner plus de pouvoir d'achat s'ils possèdent des obligations qui peuvent servir de fonds de réserve liquide, à employer en cas d'urgence.

Troisièmement, le taux élevé de taxation nécessaire pour produire le montant de fonds dont on a besoin, aurait souvent des effets économiques indésirables. Dans une dépression économique, ou dans les premières phases d'une guerre, les taux d'imposition élevés restreindraient et décourageraient la production à un moment où les circonstances nécessitent la plus grande production possible.

En cas de grande urgence, quand la contribution maxima est à exiger de tous les citoyens, l'emprunt a un désavantage sur la taxation. Chaque citoyen est contraint de contribuer un montant spécifié, mais si l'achat des obligations était volontaire, quelques citoyens pourraient négliger leur devoir et ils pourraient employer leur pouvoir d'achat à faire des surenchères sur des biens de consommation. Donc, la pratique de financement des guerres par l'emprunt exige de ceux qui sont dans le combat, qu'ils participent plus tard au remboursement des civils qui ont acheté des obligations.

Le paiement de l'intérêt d'une dette publique effectué dans le pays d'émission représente un fardeau net, même s'il s'agissait d'un paiement de transfert. Cela est vrai, d'abord, par le fait des frictions excitées par le prélèvement des impôts, la collecte des revenus et le paiement de l'intérêt. Plus importants encore sont les effets décourageants des impôts, au double point de vue financier et psychologique. La progressivité à pente rapide des taux joue un rôle de frein puissant sur les initiatives des chefs d'industrie, qui doivent prendre les décisions d'investissement et sur les entreprises audacieuses qui sont nécessaires si l'on veut faire avancer les fronts économiques.

Dans quelque mesure le paiement de l'intérêt peut neutraliser les effets restrictifs des impôts, mais en général les individus qui reçoivent l'intérêt ne sont pas aussi actifs ou dynamiques que ceux qui payent les impôts. Ceux qui perçoivent l'intérêt peuvent fournir les fonds d'investissement, mais en général ils ne prennent pas de décision pour les investissements et ils n'emploient pas d'ouvriers. En bref, la perception des impôts et le paiement de l'intérêt sur une dette publique, transfèrent les fonds du secteur actif, dynamique, de l'économie où ils

ont le pouvoir de créer du travail, aux secteurs plus passifs où ils ne jouent qu'un faible rôle dans l'activité économique.

Ce même déplacement des fonds cause également une certaine réduction dans la demande de biens de consommation et un accroissement de l'offre de fonds d'investissement. La tendance „marginale" à la consommation est plus faible parmi ceux qui touchent des intérêts que parmi ceux qui payent l'impôt. Dans les périodes de „boom" cet effet est désirable, mais dans toutes les autres périodes il augmente la difficulté de maintenir l'équilibre.

Dans le passé les Etats-Unis ont réduit considérablement leur dette après chaque grande guerre, mais cela a été tout à fait fortuit et probablement cela ne se produira plus. Il est invraisemblable que la dette des Etats-Unis puisse être réduite même de 10 % de son niveau actuel. Ceux-là même qui demandent le plus énergiquement une diminution de la dette, sont, quand le moment est venu, plus enclins à favoriser la réduction des impôts que le remboursement de la dette.

Les effets économiques du remboursement du capital d'une dette sont les mêmes que ceux, qui sont causés par le paiement de l'intérêt, sauf qu'ils sont plus intenses. Pour prélever les fonds nécessaires à rembourser le capital, les impôts doivent naturellement augmenter et les effets des taux d'imposition élevés sont ainsi accentués. Les fonds reçus par les titulaires d'obligations en remboursement de leurs avances, sont considérés entièrement comme fonds de capital à réinvestir: les contribuables réduisent la consommation et les fonds d'épargnes apparaisent dans les mains des anciens porteurs d'obligations.

Le pouvoir d'emprunter donne au gouvernement souplesse et liberté d'action, mais une dette restreint cette liberté d'action et l'enferme dans une cadre rigide. Une dette signifie en effet que des obligations ont été conclues, que des gages ont été donnés pout l'avenir et que l'emploi de certains revenus normaux a été fixé avant qu'ils ne soient perçus. Cela est peut-être le plus grand inconvénient de la dette.

# ASPECTS DE LA FINANCE D'APRÈS-GUERRE
# LES FINANCES PUBLIQUES ITALIENNES

PAR GUISEPPE UGO PAPI

*professeur à l'Université de Rome*

## § 1. *Une enquête. Niveaux des prix des grands groupes de biens et services*

Le problème des finances d'après-guerre est un problème économique: il s'agit d'accroître le revenu réel d'un pays, d'accroître l'épargne, de diriger dans des buts productifs l'intervention de l'Etat. Pour ceux qui ne se contentent pas de simples mots, ou qui ne veulent pas se borner à des mesures partielles, le problème financier, dans l'après-guerre, est bien défini.

Seulement pour mettre un peu d'ordre dans des faits complexes et dans des multiples interprétations auxquelles ils donnent lieu, imaginons pour un instant d'avoir la responsabilité de comprendre de quelle manière, à la fin d'une guerre longue et dévastatrice, le bilan de l'Etat peut réussir à couvrir de lourdes dépenses, dans une période déterminée. Nous allons gagner cette connaissance point par point, sur lesquels recalquerons, ensuite, la situation italienne.

Commençons par voir combien l'on dépense et combien l'on encaisse, étant donné les niveaux moyens des prix actuels des grands groupes de biens et des services; mieux encore, étant donné l' „éventail" — ou le „range" — des différents prix. Cherchons à voir si ces niveaux pourront s'élever, ou diminuer, dans un proche avenir. Essayons de comprendre si l' „éventail" tendra à s'élargir ou à se restreindre: et sur quels niveaux, dans ce cas.

Pas indispensable. Une fois qu'il est accompli, on désire faire un autre pas: calculer, sur la base des prix *actuels* et prévisibles, le montant approximatif des dépenses de l'Etat.

## § 2. *Dépenses de l'Etat dans l'après-guerre*

Au début d'une période d'après-guerre, parmi les dépenses qui viennent s'ajouter à celles que l'Etat supportait *déjà avant* le conflit, il y en a certaines qui sont *fixes:* elles reflètent des engagements qui

ne varient pas, ou ne varient que par suite de mesures de caractère général — par exemple: formes d'assistance, aides temporaires à différentes branches de la production, traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat ou d'organismes locaux, intérêts des emprunts publics — d'autres qui, au contraire, ont tendance à *varier* en même temps que le niveau moyen des prix: par exemple, les dépenses pour les travaux publics; les dépenses relatives à la mise en valeur économique de la nation, les augmentations des traitements et des pensions.

Les dépenses en cours et celles qui résistent aux intentions d'économie les plus sérieuses constituent les *besoins* financiers, le *passif* du budget de l'Etat.

### § 3. *Evaluation du revenu réel et monétaire après la guerre*

Pour faire face à ce passif, il y a, tout d'abord, le *revenu* actuel, réel et monétaire du pays en question.

A ce propos, d'une part, une vue réaliste des conditions dans lesquelles se trouvent tous les pays après cette guerre, d'autre part, l'expérience de l'autre après-guerre, ainsi que les études sur le rythme de la reprise économique après une phase de dépression accentuée, font ressortir, respectivement, un revenu *réel* de 30 à 40 % — pour certains pays, jusqu'à 50 % — inférieur au revenu réel d'avant guerre (1938); et des possibilités de développement de ce revenu, variables d'un pays à l'autre, mais toujours modestes; de 2 à 4 %, dans les cas les plus favorables.

Ne pas perdre de vue ces *limites* aux possibilités de reprise du revenu réel signifie affronter les problèmes de l'après-guerre sans faux espoir en des solutions miraculeuses.

### § 4. *Les recettes ordinaires sur la base des revenus. Limites logiques aux prélèvements*

De ce revenu, quelles recettes ordinaires sera-t-il permis d'attendre? C'est le quatrième pas. Et à ce point, il s'agit de mettre en lumière d'autres *limites* à la solution des problèmes de la finance ordinaire de l'après-guerre: limites trop souvent négligés dans la pratique.

La *première* ressort de la nécessité — après une guerre — de réorganiser toute l'administration financière pour réprimer le phénomène de „l'évasion". Mais à ce sujet il faut prendre garde. Si, par hasard, un système fiscal cherche — dans l'après-guerre — à prélever toute la différence entre le revenu considéré comme indispensable à l'existence de chaque citoyen à la fin de longue période de privation et le revenu que chaque citoyen touche effectivement, la conséquence en est que les particuliers perdent tout intérêt à fournir leur activité productrice, ainsi qu'à constituer une épargne considérable. Et il ne faudrait pas pousser l'imposition jusqu'à ce point.

L'essai de reporter la pression fiscale au niveau d'avant guerre, exige du *courage*. Du courage pour frapper la collectivité par l'imposition; du courage plus encore pour la défendre contre toute rhétorique, contre les soi-disant appels à la justice sociale. Il y en a de professeurs favorables à la finance extrafiscale. Mais il s'agit d'un but difficile à réjoindre tant que pèse un „déficit" dans le budget de l'Etat comme celui d'après-guerre. Et ce courage impose de la prudence dans le choix des moyens techniques de prélèvement: par exemple, dans le choix de l'imposition progressive. La progressivité du taux de l'impôt n'est pas utile pour couper des *pointes;* elle peut être utile uniquement pour raser des *hauts-plateaux* de revenus.

Or, il ne faut pas oublier que, dans presque tous les pays, la progressivité de l'imposition — même en l'absence de hauts-plateaux de revenus et même si elle ne saute pas aux yeux du gros public, comme dans l'application des impôts directs — tend à s'accentuer par le développement des impôts indirects hors de proportion avec celui des impôts directs. Si l'on est soucieux de ne pas compromettre l'augmentation du revenu réel, on doit rétablir une proportion entre imposition directe et imposition indirecte, au délà de toutes démagogies. La première limite pourrait donc s'appeler: se défendre de la démagogie.

La deuxième limite ressort du fait que si, après ses prélèvements, l'Etat dépense le produit des impôts et des emprunts en des *activités* n'ayant *aucune utilité* pour la formation du revenu réel, il *détruit* des biens actuels, sans aucune certitude de les voir se reproduire, en quantité au moins égale, dans l'avenir. Plus exactement il emploie des facteurs productifs sans certitude d'avoir le résultat que ceux-ci auraient pu assurer, s'ils avaient été employés économiquement.

Alors le ralentissement, si ce n'est l'arrêt, de l'activité productive cause de nouveau le déséquilibre entre offre et demande des biens de consommation; cause de nouveau le déséquilibre des budgets des entreprises les plus importantes et du budget de l'Etat et met en lumière qu'une activité de l'Etat — non décidément dictée par des considérations économiques — tant en ce qui concerne les prélèvements, qu'en ce qui concerne les dépenses — se révèle comme une activité *inflationnaire*. Elle *détruit des biens actuels* — matières premières, forces de travail, forces de directions — sans que la masse des moyens monétaires garde une contrepartie adéquate en biens et services. On peut dire que les deux tiers de l'activité de l'Etat, dans certains pays, est de nature inflationnaire. Alors le bénéfice de réprimer l'évasion et de prélever davantage d'évanouit dans le danger de l'inflation, si l'activité de l'Etat n'est pas strictement économique.

Voilà — dans le domaine de la finance ordinaire — des limites à la reprise du revenu et aux prélèvements, qu'il ne faudrait jamais perdre de vue. Le réalisme financier est avant tout conscience des limites.

Malheureusement ces limites sont découvertes seulement par l'analyse déductive. Ce qui fait la difficulté de s'en apercevoir pour les hommes de la politique et pour la collectivité.

### § 5. *Limite aux mesures financières extraordinaires*

Le dernier pas de notre petite enquête c'est le recours, souvent dangereux, à la finance extraordinaire. Or, quand on entre dans le domaine de la finance extraordinaire, on oublie souvent cette autre vérité élémentaire: les impôts sur le capital et les emprunts publics ne peuvent se réaliser que dans la mesure consentie par les „disponibilités liquides" existant dans le pays.

Par rapport à l'individu, la „disponibilité liquide" c'est la partie du revenu que chacun garde ou bien sous la forme monétaire, chez soi, ou bien disponible à vue, chez une banque. Par rapport à la collectivité, la „disponibilité liquide" c'est le montant des épargnes, thésaurisées par les particuliers, ou, par suite des dépôts qu'ils en ont faits, détenues par les banques, dans la mesure *excédant* la réserve monétaire nécessaire à leur fonctionnement.

Si l'on constate que sur les mêmes disponibilités liquides on ne peut appliquer simultanément, ou à de courts intervalles, les différentes mesures financières extraordinaires; si l'on constate que, en ce qui concerne les mêmes disponibilités liquides, la concurrence entre l'Etat et les particuliers n'est admissible qu'en mesure limitée — vu que l'Etat finit toujours par avoir la précédence, lorsqu'il s'agit d'utiliser l'épargne des citoyens — le seul moyen d'accroître les disponibilités liquides existant dans un pays est le recours *à l'épargne* de l'étranger. La réalité, dont toute l'Europe est profondément convaincue et qu'elle attend de pouvoir vérifier avec la réalisation de l'E.R.P.

Mais le recours à l'épargne de l'étranger comme moyen de finance extraordinaire ne suffit pas.

### § 6. *Emprunts à l'étranger et échanges internationaux plus actifs sont les deux formes de la collaboration économique internationale*

Nous savons tous que les emprunts étrangers fournissent des capitaux, favorisent l'effort productif d'un pays et font ressortir encore plus nettement le rapport qui passe entre *l'activité économique* des individus et *l'activité financière* de l'Etat, qui des revenus et des épargnes individuels prélève les impôts et les emprunts et en dépense les résultats de différentes façons.

L'utilisation des emprunts étrangers augmente, sans doute, la quantité des produits et en fait baisser les prix, au profit des consommateurs. Mais, si l'on réfléchit à la circonstance que — quelle que soit la mesure de la baisse des prix obtenus en plus grande quantité, grâce aux emprunts étrangers — le pouvoir d'absorption du marché intérieur est *limité*,

par le fait que limité est le pouvoir d'achat: c'est à dire, limités sont les revenus des productions déjà existantes, les revenus des productions qui peuvent être accrues, les épargnes existantes, les épargnes nouvellement formées — apparaît le besoin que — en plus des possibilités d'écoulement sur le marché intérieur — l'on puisse compter sur de notables possibilités d'*exportation* vers d'autres marchés. De cette façon, les revenus étrangers — qu'ils s'expriment en biens, ou en devises — sont appelés à s'ajouter au revenu, ou pouvoir d'achat, national; et le danger est évité qu'une baisse durable des prix sur le marché intérieur puisse ralentir l'accroissement du revenu réel du pays, comme il s'est vérifié récemment en Italie.

L'action financière moderne — surtout si elle doit recourir à des mesures extraordinaires et si elle désire s'assurer des succès durables — doit forcément outrepasser le cadre restreint des mesures de secteur et s'efforcer de promouvoir l'appel à l'*épargne étrangère* au moyen d'emprunts et l'appel aux *revenus étrangers* au moyen des échanges plus intenses avec d'autres pays: justement pour obtenir que leurs revenus viennent s'ajouter à celui du pays. L'action convergente d'une autorité financière, vraiment consciente, visera à atteindre, d'une part, des importations, dans lesquelles se traduisent les emprunts étrangers et qui servent à tenir bas, à l'intérieur, les prix de beaucoup de biens; d'autre part, d'abondantes exportations visibles et invisibles, qui ramènent à l'équilibre la balance des comptes de chaque pays.

### § 7. *Le processus logique du retour à l'équilibre grâce à l'afflux des capitaux étrangers et au développement des échanges avec l'étranger*

De sorte qu'on peut voir clairement les étapes logiques du retour à un équilibre durable de la structure économique d'un pays: augmentation du revenu réel, grâce aussi à l'apport de l'étranger, soit comme crédits, soit comme intensification d'exportations; retour à l'équilibre de la *balance des comptes internationaux*, justement comme manifestation de tout l'apport de l'étranger à l'accroissement du revenu réel national; à mesure que le revenu augmente, retour à l'équilibre du budget de l'Etat; enfin — dans une situation d'équilibre avec le maximum d'emploi à l'intérieur et à l'extérieur — stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie.

On aime à croire que la monnaie s'assainit, une fois que le budget de l'Etat est assaini. Mais le budget de l'Etat ne peut s'équilibrer durablement, sans un rapide développement du revenu réel: développement, auquel contribuent tous les facteurs productifs d'un pays, qu'ils s'appliquent à servir le marché intérieur, ou qu'ils s'appliquent — si celui-ci est bien limité — à servir les marchés étrangers; c'est-à-dire à projeter sur d'autres marchés l'effet de combinaisons plus économiques des facteurs de la production, organisées dans le pays.

Le plan „E.R.P." met lui aussi l'accent sur la première forme de

collaboration internationale, la plus spontanée, la plus immédiate; celle qui est due à l'initiative des pays les plus riches et les plus généreux; celle qui donne, par les crédits, l'impulsion nécessaire à la reprise de la production et à l'accroissement du revenu réel du pays. Mais le plan „E.R.P." a besoin de la *seconde*, bien plus décisive, forme de collaboration internationale pour en arriver à des résultats tangibles. C'est-à-dire il a besoin des échanges entre les divers pays. Car seulement ce développement — même s'il ne se produit qu'avec la *gradualité* que les circonstances paraissent conseiller — pourra faire augmenter suffisamment le revenu national et, en même temps, pourra rétablir l'équilibre dans la balance des comptes du pays. Equilibre — disons-le une fois pour toutes — qui est la condition préalable du redressement économique de n'importe quel pays.

### § 8. *Insuffisance des mesures de nature financière*

Les mesures d'ordre financier sont insuffisantes à rééquilibrer la structure économique d'un pays.

A la fin des hostilités, plusieurs gouvernements ont affronté le problème du retour à l'équilibre de la structure économique en adoptant tout d'abord des mesures d'ordre financier. Mais, on peut bien proposer, pour contenir ce déficit, des réductions des dépenses en cours et le retardement d'autres dépenses. On peut bien proposer des augmentations des *recettes*, au moyen d'une plus efficiente gestion des impôts: en leur donnant plus de souplesse; en simplifiant les procédures; en luttant contre la fraude; en évitant les doubles emplois; en réduisant les exemptions; en augmentant les taux proportionnels et ceux progressifs.

Aussi longtemps que persistera l'exiguité du revenu réel, ni la surveillance sur les dépenses, ni une meilleure gestion des impôts ne pourront obtenir des produits suffisant à combler le déficit. Celui-ci, s'il disparaissait, par hasard, durant une certaine période, il se reproduirait immédiatement après, dans le cas où persisterait le déséquilibre de la structure économique; c'est-à-dire le déséquilibre entre les biens dont un pays a besoin et les biens disponibles.

### § 9. . . . . *ou de nature monétaire*

Insuffisantes également sont les mesures d'ordre monétaire. Ni les manipulations de l'offre des moyens monétaires, ni la réglementation du crédit bancaire, ni les dévaluations de la monnaie ne pourront empêcher la diminution du pouvoir d'achat, si l'activité productive n'arrive à dépasser, sur un rythme très rapide, le niveau d'avant guerre, et si, en même temps, fût-ce pour des circonstances inéluctables, on ne peut enrayer l'émission des billets inconvertibles.

Rien ne sert d'opérer sur la masse des moyens monétaires, en l'immobilisant ou en la réduisant, si l'on n'opère *simultanément* sur la masse des biens et des services, en l'accroissant de façon décisive: ce qui équivaut à l'accroissement du revenu réel, dont la monnaie n'est, après tout, qu'une simple expression.

Alors nous constatons encore une fois que la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie est un objectif que l'on peut réaliser seulement s'il y a *au préalable* augmentation du revenu réel du pays; et seulement si, par ce moyen, la balance des comptes, le budget de l'Etat et la structure économique du pays reprennent leur équilibre. La stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie — après une guerre — est un résultat de cet équilibre; elle n'est pas une prémisse.

A moins que l'on ne veuille entendre par stabilité du pouvoir d'achat d'une monnaie cette stabilité temporaire, que l'on cherche à obtenir au moyen de restrictions de crédit temporaires, ou bien au moyen *d'accords* entre deux ou plusieurs pays, tendent à faciliter les exportations réciproques. Accords — dont il fut parlé aussi à l'occasion de la Conférence de la Coopération Economique Européenne à Paris, pendant l'été 1947, alors que l'on discutait de la convertibilité et de la possibilité de transférer les devises — mais qui ne représentent que le *début* d'un véritable processus d'assainissement monétaire dans chaque pays; sans qu'ils puissent, je ne dis pas supprimer, mais seulement abréger le chemin long et pénible du retour à l'équilibre entre demande et offre des biens.

Retour dont les étapes sont — je le répète — une plus grande *production* pour l'intérieur et l'étranger; l'accroissement du *revenu réel* global, grâce à l'apport venant de l'extérieur; retour, comme expression de cet apport, à l'équilibre de la balance des comptes. L'équilibre du budget de l'Etat — dans une situation d'emploi maximum — et la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie sont les dernières étapes d'un complexe processus de reconstruction économique.

### § 10. *Niveaux des prix en Italie*

En Italie, les prix de gros officiels, selon les nombres-indices de l'Institut Central de Statistique étaient montés à 6.202 par rapport à 1938, au mois de septembre 1947. Alors que la circulation monétaire, composée d'Am-lires, de billets de la Banque d'Italie, de billets d'Etat et de petite monnaie, était montée seulement 36 fois par rapport à 1938. Ce qui démontre la grande importance, pour la hausse des prix, du facteur réel: la pénurie des biens.

A partir du mois de septembre 1947, par suite de certaines restrictions de crédit, dont nous ferons mention après, les prix ont diminué considérablement: de 6.202 à 5.141 juillet 1948 [1]). Les diminutions se

[1]) *Congiuntura Economica.* „Prezzi e costo della vita" avril 1948, p. 17 (401).

sont vérifiées pour les denrées alimentaires 23 %; produits végétaux 19 %; un peu moins pour les métaux et les minéraux 16 %; moins encore pour les textiles 9 %. Elles se sont vérifiées là ou elles n'ont pas rencontré la barrière des coûts incompressibles.

Le coût de la vie a également diminué: de 5.331, en septembre 1947, à 4.874, en mai 1948 [2]). Par contre, les nombres-indices des salaires montrent un mouvement de hausse. Au mois de mai 1948 [3]), nous sommes à 5.225 pour l'industrie: donc à un niveau supérieur à celui du coût de la vie. Bien entendu, il s'agit des salaires proprement dits. Les traitements des fonctionnaires de l'Etat ont augmenté, en moyenne, de 20 à 25 fois pour les grades les plus élevés, de 47 fois pour le personnel subalterne.

### § 11. *Les dépenses de l'Etat*

Pendant la période de la guerre et de l'après-guerre, les *dépenses* de l'Etat ont augmenté rapidement, soit au point de vue formel, en conséquence de la dépréciation de la demande, soit au point de vue réel, par suite de la plus grande activité développée par l'Etat:

a) dépenses pour *travaux publics*, *bonification* des terres, *reconstruction économique* du pays;

b) dépenses pour le *personnel de l'Etat*, qui est augmenté de 50 % par rapport à 1938: de 600.000 à 1.100.000;

c) dépenses pour les *prix politiques:* en réalité, le seul prix politique du pain coûte 100 milliards par an. Les prix politiques coûtent globalement 140 milliards.

Par contre, l'augmentation a été modérée en ce qui concerne les dépenses pour l'intérêt de la *Dette publique*. Il y a eu cessation des *dépenses de guerre* et des dépenses pour les *Colonies*. Il y a eu atténuation des dépenses pour *l'instruction*, la *justice*, l'*hygiène*, la *sûreté publique*.

Ce n'est là, cependant, qu'une satisfaction de courte durée. En premier lieu, parce que ces dépenses, relativement moindres, se trouvent en face d'un revenu global diminué d'environ un tiers, comme nous le verrons sous peu. En second lieu, parce qu'une bonne partie de ces dépenses ne se fait pas suivant des considérations économiques. Certaines dépenses ne seront jamais recouvrées. Elles se présentent sans contre partie: l'Etat, ainsi que nous l'avons dit, détruit des biens présents sans la certitude de les voir se reproduire, dans l'avenir, en une mesure au moins égale. En troisième lieu, parce que, lorsque les conditions seront redevenues plus normales dans le pays, et qu'elles exigeront une plus grande efficience des services publics, beaucoup de dépenses, actuellement exceptionnelles, passeront dans la catégorie de celles permanentes. Enfin, une partie considérable de la Dette flottante devra

[2]) *Istituto Centrale di Statistica*, Bollettino dei prezzi juin 1918 p. 23.
[3]) *Nombres-indices* de l'Institut Central de Statistique, Ibidem.

être consolidée: ce qui donnera lieu à une augmentation des charges d'intérêts.

Mais il y a plus. L'oeuvre de la reconstruction est urgente, et elle requiert des dépenses considérables. Tandis que, dans l'ensemble, les destructions causées par la guerre se montent à 12 milliards de dollars, équivalant à 700 milliards de lires de 1948, soit 5 années du revenu de 1938; on n'a dépensé jusqu'ici qu'un peu plus de 510 milliards de lires de 1948: c'est-à-dire une somme égale à trois semaines du revenu de 1938.

Pour l'exercice 1948 les prévisions de dépenses se montent à 1400 milliards.

### § 12. *Le revenu national de l'Italie*

En 1938, le revenu national de l'Italie avait atteint environ 110-125 milliards. En 1946, il s'était réduit à deux tiers environ de ce chiffre: soit à environ 60 % du revenu de 1938. Ce qui équivalait, en 1946, à un revenu moyen par habitant de 1/3 de dollar par jour.

Durant la première moitié de 1947, la reprise de la production a été considérable, surtout en ce qui concerne l'agriculture. Mais, comme, surtout dans la seconde moitié de l'année, le développement du revenu de l'industrie a été moins prononcé, le revenu global de 1947 peut être estimé à 70 % environ de celui de 1938. Il y a donc peu à espérer du côté revenu actuel pour le redressement économique du pays.

Quant à l'épargne, en 1938, de soigneux calculs avaient fait constater une *épargne* effective égale à 5-6.% du revenu global [4]); par conséquent, une augmentation de la „richesse nationale" — ce que l'on appelle un „progrès économique" — de 1 % par an. Or, ce 5 % d'épargne sur le revenu global du pays, se traduisant par 1 % d'augmentation de la richesse nationale, sert à peine à équilibrer l'accroissement de la population. Mais il ne signifie pas grand'chose en ce qui concerne l'augmentation des capitaux, toujours faible par rapport à une main-d'oeuvre de plus en plus croissante.

En effet, la population s'est accrue au taux de 6-8 % par an, à mesure que les possibilités d'émigration venaient à manquer et que la mortalité s'atténuait. L'augmentation se chiffre à 480.000 âmes par an. La densité absolue est de 137 habitants par kilomètre carré; la densité *relative* (par rapport à la superficie cultivée) est de 87: la plus élevée de toute l'Europe. Par conséquent, le niveau de vie est l'un des plus bas de notre continent.

Ces circonstances doivent être considérées à fond, lorsqu'il s'agit de juger des mesures auxquelles les Finances publiques peuvent avoir recours.

---

[4]) Vinci E. *Il reddito del nostro paese, nel* '38. Rivista Italiana di Scienze economiche, février 1943.

### § 13. *Recettes ordinaires de l'Etat italien*

En ce qui concerne les recettes *ordinaires*, le système fiscal italien est caractérisé par:

a) une *progressivité limitée*, étant donnée la prédominance des impôts *réels;*

b) une forte augmentation de l'imposition *indirecte*, y compris celle sur les consommations. Par rapport au produit global des impôts, la taxation directe représente à peine 20 %;

c) la faible proportion du revenu *constaté* par rapport au revenu global. Ce qui est dû soit au grand fractionnement de ce dernier en des quotes-parts si exiguës qu'elles échappent à la taxation; soit à la modicité du revenu moyen lui-même.

Du début de 1946 au milieu de 1947, tandis que le niveau général des prix avait doublé, le produit des impôts à triplé. Donc, pas d'illusion monétaire, mais un réel succès de la lutte contre la fraude, grâce à la réorganisation de l'administration financière. Il faut reconnaître que l'effort a été considérable.

Naturellement les recettes dérivant d'un revenu qui a de la peine à se reprendre sont augmentées en *différente* mesure. Les plus importantes à signaler sont celles concernant le produit des impôts *sur les échanges de la richesse*. Sont augmentés en *moindre* mesure: a) les recettes au monopole du *tabac;* b) les *recettes* des *douanes* et des *impôts* sur les consommations. Le produit des impôts *directs* s'est maintenu peu considérable.

Mais est-ce que l'effort d'accentuer la pression fiscale pourrait continuer? A notre avis, ce serait une erreur que de pousser la pression fiscale au délà de la limite atteinte avant la guerre. Le contribuable italien, étant donnée la modicité du revenu moyen, supporte une charge fiscale beaucoup plus forte que celle que le rapport entre le produit des impôts et le revenu global semblerait indiquer. Et, comme il n'y a pas lieu de prévoir un accroissement du revenu moyen, les recettes ordinaires ne pourront pas augmenter au délà de ce qui a été déjà prévu.

Des estimations récentes font prévoir, pour l'exercice 1947-'48, un montant global des recettes dépassant à peine 800 milliards. Comme les prévisions des dépenses sont de 1400 milliards, persiste un déficit de 600 milliards; celui de l'année dernière. La situation financière ne s'est donc pas améliorée. Il faut remarquer en plus, que les 800 milliards des recettes comprennent 150 milliards d'impôts extraordinaires. Cette année-ci on les encaisse. L'année prochaine une partie au moins de ces recettes ne sera pas à recouvrer. Il faut remarquer en outre que les obligations dont l'Etat renvoie le paiement — „residui passivi" — sont de 860 milliards pour l'exercice 1947-'48.

### § 14. *Recettes extraordinaires: L'impôt extraordinaire sur la fortune*

Si nous passons à la finance extraordinaire revient la question de disponibilités liquides: déjà existantes, ou susceptibles d'augmentation par suite de nouvelles réductions des consommation, ou d'un développement ultérieur du revenu réel.

Nous pouvons bien faire mention du mécanisme de l'impôt extraordinaire sur la fortune. L'impôt consiste, en réalité, de *deux* impôts: l'un proportionnel — qui prend pour base l'impôt *ordinaire* sur la fortune, existant actuellement, mais destiné à disparaître; qui frappe les fortunes dans la mesure de 4 %; qui peut être racheté, ou bien doit être payé dans l'année 1948 — l'autre *progressif*, qui, du taux de 6 % pour la fortune minimum imposable, va jusqu'à 41 % pour les fortunes supérieures au milliard. Aux taux sus-indiqués viennent s'ajouter 7 % et 5 % du montant de la fortune frappée pour, respectivement, la possession *présumée* de *meubles* et de *bijoux* et la disponibilité présumée de dépôts en banque et *d'argent comptant*. Mais lorsque nous aurons dit que le paiement de l'impôt progressif a été déjà ajourné et fractionné, on aura une preuve encore que tout se réduit au problème des disponibilités liquides.

### § 15. *Développement et caractéristique de la Dette publique italienne*

On peut en dire la même chose du recours aux emprunts publics intérieurs.

En Italie, le recours à l'épargne des citoyens n'a pas manqué: il a même eu une ampleur d'autant plus significative, qu'il s'agissait d'épargnes dues aux habitudes de frugalité du peuple. Mais il est difficile de concevoir, et encore plus de réaliser, une frugalité plus grande dans le cas d'une population qui en est réduite à ne pouvoir satisfaire que le minimum des besoins immédiats.

La dette publique s'est accrue de presque 10 fois, en comparaison de 1939. La dévaluation monétaire a produit, nous l'avons dit, un allégement sensible de la charge pour le service. Mais la composition qualitative de la dette s'en est empirée. En 1939, la dette flottante représentait à peu-près un quart du total. En 1947 elle en représentait les huit dixièmes. La dette consolidée est descendue — d'un troisième de la dette totale — à un *vingtième* environ. Cependant la situation ne doit pas être considerée comme grave. Si on fait abstraction des douze milliards de bons du Trésor quinquennaux, échéant au mois d'août 1948 et qui ont été réduits à 8,8 milliards, à la suite du versement de 2 ou 3 milliards pour l'Emprunt de la Reconstruction; on ne prévoit pas avant trois ans l'échéance d'emprunts considérables.

Le seul argument qui pourrait susciter des inquiétudes est celui

des 244 milliards de bons du Trésor ordinaires. Mais une quantité remarquable de ces bons est possédée par les Banques et les Instituts d'Assurance. Cette possession pourra se renouveler avec un peu de persuasion.

### § 16. *La manoeuvre des réserves des Banques de crédit ordinaire et la hausse de l'escompte*

Toutefois en ce qui concerne la situation actuelle, il n'est pas facile d'avoir recours aux emprunts, soit pour l'exiguïté de l'épargne, soit par le mécanisme même de récolte de l'épargne, instauré par la Banque d'émission. L'expérience de l'Emprunt de la Reconstruction, à la fin de 1946, a bien pu enseigner quelque chose.

Déjà depuis 1943 la Banque d'Italie, pour la récolte de l'épargne, avait ouvert des „comptes bloqués" assez rémunératifs en faveur des Banques ordinaires et d'autres Instituts. En 1943 on comptait que 18 milliards avaient affflué en ces comptes: au mois de septembre 1946 l'afflux était monté à 141 milliards. Mais une fois la souscription à l'Emprunt ouverte, ces fonds descendirent immédiatement à 94 milliards, parceque les clients retiraient leurs dépôts des instituts de crédit; ceux-ci retiraient leurs dépôts de la Banque d'Italie; et cette dernière, pour faire face aux nécessités du Trésor, était obligée à émettre, seulement en un mois, des billets pour 47 milliards.

Au mois de septembre 1947, en adoptant une technique employée depuis longtemps aux Etats-Unis d'Amérique, on imposa aux banques de crédit ordinaire de verser à la Banque d'Italie, ou de bloquer auprès du Trésor de l'Etat, les quantités d'épargne excédant le rapport de 1 à 10 entre le patrimoine des Banques mêmes et les dépôts effectifs; et de verser à la Banque d'Italie, ou de bloquer auprès du Trésor, les 40 % des augmentations de dépôts en afflux depuis septembre 1947. De cette façon, à fin de venir en aide à une situation délicate du Trésor, on a *bloqué*, en faveur de l'Etat, ce qu'en substance l'Etat avait déjà acquis avec les comptes des Banques auprès de l'Institut d'émission; et on a forcé l'afflux de l'épargne vers le Trésor, en opposition à la tendance bien nette de cette épargne envers la production; tendance largement constatée à partir de 1944.

En même temps que l'on effectuait la manoeuvre des réserves, on élevait le taux de l'escompte.

Dans ces conditions, il n'y a qu'à recourir à l'*épargne étrangère* — celle qui effectivement a permis au pays de vivre, à partir de 1945 — au moyen *d'emprunts* — et aux *revenus étrangers* au moyen *d'exportations*.

### § 17. *Destination avisée des emprunts étrangers*

Quant à l'épargne étrangère, les bénéfices que l'Italie peut reporter des crédits „E.R.P." s'annoncent considérables.

Ils pourraient être même supérieurs à ceux qui ont été obtenus pendant les premières années de la réorganisation, si l'on saura éviter des mesures contradictoires; si, par exemple, la vente aux privés italiens des biens du plan „E.R.P." sera plus conforme aux conditions réelles du marché — une vente pas à prix économiques, quand sont encore en vigueur des prix politiques — surtout si, par exemple, pour l'administration des profits, que l'Etat réalise par ces ventes, l'on prédisposera un plan de destination rationnelle de ces fonds, dans les secteurs où le développement de la production est le plus à souhaiter.

L'Italie, si pauvre qu'elle soit en matières premières, peut encore exploiter ses cours d'eau et compter sur une force de travail, qui a donné déjà des preuves dans l'industrie des automobiles, dans l'industrie mécanique — surtout de précision — dans l'industrie textile. Il est partant naturel de souhaiter l'accroissement de toutes ces industries; de même que l'accroissement de l'industrie touristique — pourvu que soient réglés tous les problèmes qui s'y rapportent — l'accroissement de la marine marchande — deux „parties invisibles", qui pourraient s'encheminer vers une reprise décisive — l'accroissement des industries qui exigent des aptitudes artistiques — l'industrie des marbres, des céramiques, des tapis, des mosaïques, de la production du papier, des chapeaux, des ouvrages en cuir et en peau, des lainages — de toutes les industries reliées à l'agriculture: produits laitiers, conserves perfectionnées, produits zootechniques, avec des méthodes modernisées de réfrigération, d'emballage, d'expédition.

En se coordonnant à une agriculture plus rationnelle, l'„hygiène productive" dans le domaine industriel dirigerait les efforts à l'intérieur pour faire face à l'accroissement de la population et à l'élévation de son niveau de vie.

### § 18. *La campagne pour les exportations*

Mais il est nécessaire, qu'entretemps soit répandue dans le pays la conviction de devoir donner le plus grand élan aux exportations. Naturellement, dans ce domaine il y a, d'un côté, certains devoirs, dont les italiens sont tenus de s'acquitter; il y a, d'autre part, des responsabilités qui incombent aux autres pays et qu'ils ne peuvent pas négliger.

En ce qui concerne le côté italien, il est bien connu que beaucoup de produits ne trouvent pas de débouchés sur le marché étranger, parce qu'ils sont trop chers. Les prix de revient sont élevés, à cause des prix élevés des matières premières sur les marchés internationaux, le lourd fardeau fiscal, les hauts salaires, les nombreuses contributions sociales, l'impossibilité de licencier les ouvriers. On calcule à 100-150 mille dépendants non-spécialisés l'excédent de la main d'oeuvre qui pèse

— avec la diminution de la productivité — d'un poids de 160 milliards sur l'industrie italienne.

Une chose est sûre, cependant. L'Italie ne peut s'exclure de l'économie mondiale, ne peut renoncer à faire face à la concurrence des autres pays. Lorsqu'un pays, comme c'est le cas de l'Italie, doit importer, il a besoin d'exporter; et, pour exporter, il doit réduire le prix de revient.

Ceci devrait être l'impératif catégorique, pendant plusieurs années à venir. On devrait arriver à ce résultat à travers une complète rationalisation de la production, ne fut qu'en adoptant tous les *perfectionnements* productifs — quelle moisson, par exemple, dans le domaine de l'expérimentation agraire — une haute *qualité* de produits exigeant, de son côté, une instruction professionnelle adéquate; *l'organisation* d'un personnel de tout premier ordre à même de connaître les exigences des autres pays pour aboutir à une pénétration avisée des marchés étrangers. On devrait arriver au résultat de réduire les prix de revient par une politique de *soulagement fiscal* — parfois, en perdant une rentrée, on gagne un revenu — une politique des *crédits* moins rigide; une politique *valutaire* réfléchie; une politique d'*émigration* visant à alleger la pression des masses travailleuses dans les champs et dans les usines et à atténuer un élément très élévé du prix de revient, tout à fait différent du salaire.

Réduire les prix de revient, coûte que coûte, si on veut de l'oxygène pour l'économie, si l'on veut un contact vivifiant et salutaire avec les autres pays.

### § 19. *La bonne volonté des autres*

D'autres marchés pourraient utiliser les conditions qui permettent à l'Italie d'importer les matières premières et mi-travaillées et de les transformer en produits finis pour les exporter dans les pays de consommation, aussi bien pour compte des pays mêmes qui fournissent les capitaux. Des quantités considérables de produits pourraient être ainsi dirigées vers les pays européens et extra-européens de population dense, à peine l'Italie sera-t-elle désirée comme marché de transformation.

Mais sans doute, pour surmonter la période d'incertitude qui caractérise tout passage d'une économie close à une économie ouverte; pour promouvoir, suivre de près, favoriser ces échanges de produits, d'hommes, de facteurs productifs — dans le stade de la réalisation du Plan „E.R.P." — la même solidarité européenne a su préparer d'accord un organisme central, agile, qui derivât de chaque pays les situations auxquelles il faut faire face et en fît rapport pour que tout les pays participants aient voix pour éliminer, de commun accord, les obstacles à cette intensification d'échanges.

### § 20. *Les unions économiques entre pays*

A ce point la bonne voie a été déjà choisie. Le bon exemple est venu du Benelux. Les premiers pas envers des marchés plus étendus, avec l'inévitable rationalisation de la production et diminution du prix de revient, sont les unions douanières. Et il était tout à fait naturel que l'Italie dût commencer par la France. Après de longues études, pleines de bonne volonté — tout un travail obscur des différentes administrations — elle s'aperçût qu'une union douanière susceptible d'élargir le territoire des échanges, de préparer une meilleure division de travail et — ce qui est le fait principal — de réduire décidément les prix de revient, ne peut pas rester à mi-chemin. Elle doit arriver à une *union économique*, qui puisse harmoniser les législations et les interventions de l'Etat dans la vie économique des deux pays et soit capable de concilier des contrastes éventuels d'intérêts.

Dans cette voie la France et l'Italie ont déjà fait preuve d'une volonté excellente: ce qui, au moins du point de vue économique, équivaut à une éclaircie de l'horizon international.

Dans le domaine de l'agriculture la France et l'Italie présentent des situations *équilibrées*, des situations *déficitaires*, des situations *excédentaires* et de bien nombreuses situations *complémentaires*. Il suffira de procéder avec bon sens pour faire en sorte que l'union soit une cause de progrès de la vie rurale des deux pays. Ce qui pourra se réaliser surtout au moyen d'échanges de main-d'oeuvre, d'engrais, de produits antiparasitaires, de semences, de moyens de production, et au moyent d'ententes.

Cependant, en ce qui concerne les déplacements de main-d'oeuvre, il convient de se garder des lieux communs. Le caractère complémentaire des deux marchés, l'italien et le français, eu égard aussi à la situation démographique de ce dernier, est bien établi. Il y a lieu de croire que seule l'adoption, dans les deux pays, d'une politique de „formation professionnelle" pourra consentir une immigration bien coordonnée et de nature telle à ne pas aggraver les problèmes de caractère économique et surtout de caractère politique.

Dans le domaine *industriel*, les prévisions ne sont pas moins favorables, bien que complexes. L'Union, en premier lieu, renforcera et amplifiera les échanges de productions *complémentaires:* ce qui s'applique, par ex., aux matières premières textiles (chanvre, soie) et à certains minéraux (soufre, pyrites) que l'Italie peut fournir à la France; et à des matières premières industrielles (ferraille, acier, potasse, phosphates) que la France peut, à son tour, fournir à l'Italie. L'Union facilitera la spécialisation des entreprises industrielles italiennes et françaises, en vue d'éviter des activités concurrentes. Elle développera, en outre, au maximum *l'entente* entre des productions *similaires*.

Il y a, il est vrai, en faveur de la France une différence de 30-40 % dans les prix de revient de certaines activités industrielles, mais cette différence est due seulement en partie à des motifs d'ordre structural. Pour la plus grande partie elle est due à la pression actuelle de la main d'oeuvre, qui constitue un élément très élevé du prix de revient en Italie.

Nous sommes donc arrivés aux unions douanières comme à l'un des moyens les plus efficaces pour accroître le revenu national. Seulement un revenu national qui augmente peut assurer durablement une plus grande quantité d'épargne. Mais pour que ce revenu national augmente, une vaste collaboration internationale est indispensable; celle des pays exportateurs de capitaux et celle de tous les pays importateurs de produits finis de l'agriculture et de l'industrie.

La finance de l'après guerre est forcée à résoudre, dans chaque pays, le problème des „disponibilités liquides". Pour cela elle est forcée de s'occuper de tous les phénomènes qui peuvent accroître ces disponibilités. Elle paraît sur la scène après l'activité économique des individus et de l'Etat, pour en continuer la logique, dans les prélèvements et dans la dépense.

## ASPECTS OF POST-WAR FINANCE

## PUBLIC FINANCE IN ITALY

### SUMMARY

After having indicated certain limits to the possibilities of the ordinary levy and other limits to the possibilities of the extraordinary levy, the author points out that foreign loans and a more intensive exchange of goods between countries are the two forms of international economic co-operation which enable the structure of a country to regain its equilibrium. The former without the latter is altogether ineffective. He then fixes rigorously the stages of the logical course to be adopted to re-establish the equilibrium referred to. In Italy they are trying to confirm his thesis by the present experiment.

# CZECHOSLOVAK BUDGET ECONOMY AFTER THE WAR

BY DR JAN KOZÁK, *Prague*

### *Introduction*

The German occupation of Czechoslovakia ceased with the victorious ending of the war. This occupation did not occur simultaneously throughout the whole territory. In Czech and Moravian borderlands it had already started towards the end of September 1938. In the remaining territory of Bohemia and Moravia it was completed on 15th March 1939. After that date the Germans enforced the formation of an "independent Slovakia" through its separation from Czech countries. At the final phase of the war, after August 1944, Slovakia was occupied *de facto*. As Slovakia has approximately 20 % of economic capacity of the whole State, the occupation of the economically decisive part (80 %) of the State lasted for more than six years. This pre-eminence of Czechoslovakia in occupation among all war-ravaged European countries was in its unfavourable consequences still increased by the political and administrative partitioning of Czechoslovakia into three main sectors. Each of these sectors developed separately as regards its economy and budget, and each of them was administered differently. These three sectors were: Czech and Moravian borderlands mentioned above, the nucleus of Czech countries (the former Protectorate), and the so-called independent Slovakia.

### *Period without budgetary norm*

It was therefore impossible to renew immediately the budgetary economy of the liberated State. The Czech borderlands had no independent budget. The budget of the so-called Protectorate could not have been extended to the borderland territories and even less to the Slovakian part of the State. But this budget (of the Protectorate) could not have been used either for the territory for which it was originally destined. By the ending of the war and by the cessation of the German occupation, the structure of the public administration as well as the structure of its functions changed.

This is a period of an unformal State economy. Economy is carried out *via facti* without any legal regulations. That does not mean, of course, that the economy developed in an arbitrary way. State's receipts were collected in accordance with the existing regulations and acts, so that in fact there was no difference against the status represented by an ordinary budget. Even in normal times the budget as regards revenue is only descriptive.

The position was different as regards expenditures. This was changed at once. Some expenditures automatically ceased, but many increased. Thus, for example, the so-called matriculatory tribute dictated by the Germans ceased (i.e. the tribute for the "protection"). Just before the revolution the monthly expenditure amounted to K 1.250,000.000.—. New expenditure was necessitated by the renewal of the abolished ministries (i.e. the Ministries of Foreign Affairs, National Defence, Industry, Commerce) and by the extension of personal and material outlays to comprise the whole State. These were either material outlays according to concrete contracts (office and machinery equipment, rentals, repairs etc.) or according to individual acts in force, such as personal outlays on employees newly engaged or returning to their posts.

It could be said that there was practically no difference between this and the status formed by the ordinary budget. But there is a substantial difference: The credit limit of individual items and the total survey of expenditures is missing. Both these postulates are essential to the financial administration, and without them one may verily speak about a "lawless status" from the budgetary point of view.

This period ended on August 31st 1945, the day on which the decree of August 14th 1945 (Collection of Laws and Decrees no 52) regarding the provisional State economy was promulgated.

### *Provisional budget*

This decree does not immediately renew the normal budgetary status but states a transitional period. This provisional budget does not contain any numerical fixed sets of figures and is restricted to giving orders to ministries to defray only such expenditure as is urgently required by the State administration and State economy under extraordinary circumstances. Central governmental offices were instructed to submit to the Ministry of Finance up to the twentieth of each month, preliminary estimates of expenditure and revenue for the next month. According to these monthly estimates the total expenditure for the last four months of 1945 ought to have amounted to 21.392 million and revenue to 7.586 million Kčs, which resulted in a deficit of 13.806 million Kčs. These figures, however, were only estimates. Their striking character is that a deficit was caused by the fact that it was not possible to exercise material control of excessive estimates of ministries. The

balance sheet for that year has not so far been published, inasmuch as the liquidation of German occupation falls within that year. According to the data quoted in the exposé of the Minister of Finance with regard to the budget for 1948 (Table no 13a[1]) the total expenditure for these four months amounted to 15.493 million, and revenue to 9.343 million Kčs, so that the approximate deficit amounted to 6.150 million Kčs. These figures do not reflect revenue and expenditure of Slovakia for September and October 1945, as, on account of destruction and war-disturbed economy, it was not yet possible to set up an approximately correct picture of affairs of the State administration. These figures, however, would not greatly influence the picture presented. We even see that actual results for the whole period since the liberation in May 1945 (i.e. for a period twice as long) do not reach, either in their total expenditure, or in total deficit, the figures of the preliminary monthly estimates. Actual expenditure for the period since the liberation amounts approximately to 21.357 million and revenue to 13.604 million Kčs, so that the total deficit amounts to 7.753 million Kčs.

It was presumed that towards the end of 1945 the period of the provisional budget would be terminated. This did not happen for the reason that, apart from administrative difficulties, a Monetary Reform, accompanied by further provisions, was effected towards the end of 1945. One of them, a new adjustment of the price and income level, had a striking influence on the whole of private and public economy, but it is not possible to go into details. It can be said in general that the price and income level maintained during the war by the strict system of blocked economy (so that it increased during the war only by about 50 %) was suddenly enhanced by about 100 %. Consequently, the difference between pre-war and post-war price and income indices is in ratio of about 1 to 3. This meant that for the budget, which was being prepared, all budgetary propositions had to be worked out again and adjusted to the new price level. The price adjustment was made mainly in November and December 1945. It was therefore absolutely impossible to set up in time the budget, basing on the new level of financial figures, i.e. up to 31.12.1945. The Act no 160/1945 of Collection of Laws and Decrees stipulated, therefore, a new provisional budget for a further three months, and stopped at the same time the service of the Public Debt. It authorized the government to adjust the service of the Public Debt by a special decree. The service of the Public Debt was temporarily suspended because by the Monetary Reform of November 1945 all financial capital was frozen and the government deemed it unjust to allow interest on bonds in general (not only on

[1]) Remark: Published as volume no 4 of Publications of the Czechoslovak Ministry of Finance.

government bonds) when financial institutions could not allow interest on deposits and current accounts after the Monetary Reform for want of valuable assets. The majority of these assets was represented by German bonds and claims forced upon the institutions here by the Germans, which by the defeat of Germany became quite unliquid, if we do not say outright that they were worthless at that time. Of course the period of the provisional budget, i.e. three months, was too short to enable the government to make use of this authorization. It was only by a similar authorization, given by an ordinary Financial Act for 1946, that the service of the Public Debt was renewed by the end of 1946. At the same time the interest rate of the Public Debt was reduced, inasmuch as since the beginning the government intended by its policy to attain the lowest possible debit and credit interest rates in the whole of the national economy.

By these extended provisional budgetary measures ended the period of irregularity of the State budgetary economy. In February 1946 the government submitted to parliament a proposal of the first post-war budgetary act which was approved.

*Structural changes of post-war budgets*

After an interval of seven years this was the first budget to be presented in Czechoslovakia, last one being for 1938. Because this budget is also a basic one for budgets for the ensuing years, it shows, when compared with pre-war times, a number of structural alterations which we also notice in subsequent budgets. We shall endeavour to sort out and go in a concise manner over the main components of these structural changes, which consist mainly of:

A — Extent of the budget in figures;

B — Formal changes in the structural composition (including Slovakia);

C — Material changes;

D — National Undertakings;

E — Extent of budgetary deficit.

*Ad A.* — In order to be able to judge the extent of post-war budgets in figures we shall use comparison. First of all we shall mechanically make a comparison in figures. Before the war expenditure as laid out in the budget amounted to an average of 10—11 milliard Kč. The lowest budget in the years of crisis between the two wars was for the year 1934 viz. 7.630 million Kč, for the last year preceding war (1938) it reached an unprecedented high-level of 13.626 million Kč. That, however, was not a normal budget, for extensive expenditure for the defence of the country against threatening enemy aggression is shown in these high figures.

Post-war years show these figures:

year 1946: 64.000 million Kčs
„ 1947: 73.305 „ „
„ 1948: 67.056 „ „

When making this comparison in figures the pre-war budgets are increased approximately six times. We said at the beginning that the price and income level in Czechoslovakia increased about three times as against pre-war years. If we multiplied pre-war budgetary expenditure by the same coefficient we would get approximately the figures of 30—33 milliard, and if we took the maximum budget of 1938, the approximate figure of 40 milliard Kčs. This is, however, still far removed from the present budgetary figures. Have perhaps post-war budgets of Czechoslovakia inflationary tendencies? In order to be able to answer this question correctly we must compare, instead of in mere figures, the structure of the pre-war with the post-war budgetary system and ascertain their changes. Therefore, we pass on to a further point showing changes in post-war budgets. To summarize: When making mechanic comparison of budgets, the post-war budgets were numerically increased nearly seven times instead of being approximately trebled to correspond with the increase in the price and income level.

*Ad B.* — The pre-war budgets were based on a different structure of public administration. Besides State administration there developed independently administration of autonomous bodies, which comprised administration of communities, districts and countries. It had independent sources of income and independent budgets not determined by State economy. Main income sources of local authorities in pre-war times represented extra charges in profits tax, house and land tax. Each community, district or country fixed in accordance with their needs extra charges, which were limited upwards only. This resulted in unproportional tax encumbrance and complicated administration. After the end of the war the State absorbed these incomes and on the other hand granted fixed allocations to local authorities.

Already before the war current income did not suffice to autonomous bodies for fulfilment of all their tasks and the State had to subsidy them. These subsidies were, it is true, expressed in the budget, but in such a way so as not to increase the extent of budgetary expenditure. Therefore, a new group was formed which was called "Shares in State Taxes and Fees". Through this group were also passed supports to autonomous bodies either in the form of direct allocations or to cover their financial burdens, as for example salaries to teachers of the elementary schools. These salaries according to the pre-war structure were also to be settled by autonomous bodies.

Not only financial assistance to autonomous bodies but also other

tasks were covered in this way. Thus for instance a part of the income from State Funds passed through this group. There comes especially the income of Highway and Waterway Funds which represent a considerable part of the public service (construction of main highways, bridges, dams, regulations etc.). Also some purely governmental expenditures, such as unemployment subsidies, were included in this group. Formally this was done in such a manner that the State budget did not contain the actual preliminary figures of all receipts derived from individual taxes, but these figures were reduced by amounts destined to cover this special group. This mode was adopted at the time in order not to increase budgets for psychological reasons. Before the war considerable amounts were shown in this group, for instance in 1937: 2.823 million Kč, composed as follows:

| | | | |
|---|---|---|---|
| shares of local authorities . . . . . | 817 | million | Kč |
| teachers' salaries . . . . . | 975 | „ | „ |
| unemployment subsidies . . . . . | 550 | „ | „ |
| shares of governmental funds . . . . . | 280 | „ | „ |
| advance-payments to the Košice-Bohumín Railway | 189 | „ | „ |

Besides this special third group, budgets of governmental funds distorted before the war the extent of the State budget and as regards revenue they were partially passed through this group. But the funds had also other revenues, especially from credit operations. This difference against revenues shown in the third group amounted for example in 1937 to about additional 400 million Kč.

After the war the financial administration did not revert to this form of artificially reduced budget and included amongst ordinary revenue and expenditure all expenditure of this former group as well as expenditure of abolished governmental funds for special tasks.

The political adjustment in relation to Slovakia manifested itself both in formal and material way. The budget, it is true, remained uniform for the whole State, but Slovak revenue and expenditure is expressed in the budget separately, provision being made for the covering of expenditure for special Slovak organs which were newly organized in comparison with pre-war times. These are especially the Slovak National Council and Board of Commissioners, which means a certain increase in the extent of the budget.

Should we project all such structural changes into pre-war budgets it would mean an expenditure of about 6—7 milliard. The extent of pre-war budgets should therefore amount in fact to about 17—18 milliard which would correspond in relation to the present price and income level to an extent of 50—55 milliard Kčs.

*Ad C.* — Essential budgetary changes are in principle based on these factors:

1. Settlement of war damage,

2. Extensive increase in social and health services as part of the governmental policy.

War damage was great and the whole eastern half of the State became battlefield with its destructions. The transport system was dislocated and many buildings and communities were destroyed, air raids causing considerable damage. To this material damage it would be necessary to add financial damage caused by the financial exploitation of Czech countries by Germany.

Czech countries were compelled to increase production, especially for war purposes, but did not obtain the equivalent in merchandise. Germans paid in Crowns issued in an inflationary manner and, moreover, drew away financial surpluses to centers in Germany. It may be added that further damage was sustained in the form of outlays on pensions and maintenance subsidies to surviving relatives of war-victims and of persons who perished in concentration camps, were executed and the like. This damage runs into hundreds of milliards and cannot be expressed in precise figures, but only by estimates. According to the estimate of Dr. Chmela, General Manager of the National Bank of Czechoslovakia, published in the periodical "Hospodář" (Economist) of 22.4.1948, no 17, year III, the value of this damage, capatalized and brought up to the present price-level, amounts approximately to 1.351 milliard Kčs.

It is self-evident that all this damage could not be borne by the State. Because either private persons or undertakings, whether belonging to the State or the private sector, were not and are not in a position to pay for everything out of their means, a certain part of this damage had, of course, to be settled by the State, at least that part which is necessary for the smooth running of the national economy (public transport, manufacturing undertakings) or for the maintenanc of the most elementary civilized level of the population (dwelling houses). Thus for instance the budget for 1946 included 4 milliard Kčs for payments to private persons for compensation of direct damage. In the public sector and especially in the State undertakings and their most important sector, the State railways, this damage is not expressed in figures as separate item. It was necessary to increase the items for investment and reconstruction which reached and still reach in the budgets amounts of milliards. It would require a lengthy and detailed analysis of all budgetary items in order to express in a precise manner damage of this kind. Perhaps we are not far from truth if we estimate these amounts in the budgets for 1946—1948 at about 10 milliard Kčs yearly.

The political trend of the Government had also its consequences, especially in the substantial strengthening of expenditure-items for

purposes of social welfare and health service. Although it is true that prior to the war the State budget included substantial amounts for social welfare, expenditure of this kind has been enhanced in a striking manner after the war. For instance miners' insurance, old age insurance, disablement insurance, sickness insurance and social welfare insurance in general are improved. Allowances on children and the like are enhanced. The outlays of these improved allowances are only partly covered by fees of employees and employers and the remainder is supplemented out of the State budgetary means. This item will be further increased in future. This year a national insurance system has been sanctioned and it will in principle comprise sickness, old age and disablement insurance of all classes of the nation. It is expected that the State will gradually grant out of its means for this insurance only 4—5 milliard Kčs yearly. Also the health service is increased by the construction of hospitals, advisory centers and the like. Here the expenditure is increased in comparison to the pre-war times.

*Ad D.* — Already before the war State undertakings formed a part of the State budget. As we already mentioned, the main undertakings of this kind were the State railways and the Czechoslovak Post. A special type of State undertaking is the Czechoslovak Tobacco Monopoly which has a monopoly position. These undertakings do not pay profit and turnover tax and only State railways deliver a transport tax; all profit of the State undertakings is passed on to the State. The main undertaking working with profit was the Czechoslovak Tobacco Monopoly; in its profit was included a considerably high consumption tax. The balance of these undertakings is shown in the budget.

After the revolution, as a result of the big nationalization scheme, national undertakings were added thereto. Already from the title "national" it is apparent that their structure is different from that of the State undertakings. National undertakings do not at present submit budgets together with the State budget, as is the case with State undertakings, but, similarly to State undertakings, they are included in the budget only by one cumulative revenue-item, in so far as in their entity they show a credit balance. In contrast to the State undertakings they are liable to pay both profit and turnover tax just as private undertakings. The core of contributions to the State Treasury is and evidently will consist in their general tax liability. Therefore, by the formation of national undertakings the structure of the budget did not undergo any substantial numerical changes.

Of course the formation of national undertakings is significant from the viewpoint of the general tax liability, as tax frauds are unprobable with national undertakings. Therefore a certain increase in taxes may be expected.

*Ad E.* — When comparing either the monthly statements issued in the period of the provisional budget of 1945 or the budgets for 1946—1948, as mentioned below, we are struck by comparatively high deficits. If we compared from the same point of view the pre war budgets, we would notice in those budgets conscientious efforts to balance expenditure and revenue at least in the formal budget, even though it was probable from the outset that no balance will be attained. This applies mainly to budgets since 1931 and later on, the only exception being the first budget of the Czechoslovak Republic for 1919 which showed a deficit of more than a half of the budget amount. However, if we take into consideration that it was then the first budget of the newly formed State, we must not wonder. The expenditure amounted then to 8.615 million, revenue to 3.709 million and the deficit was 4.906 million Kč. The high deficits of the present time express the endeavour not to camouflage and embellish the situation, but to show it such as it was at the time when the budget was set up. This endeavour is in agreement with the principle of gross budget which is observed in post-war budgets. I mentioned this while explaining formal changes of the budgetary structure (ad B). Its postulate is a relatively and absolutely larger numerical extent of the budget. Naturally, when budgetary figures are larger, this causes enhancement of the extent of the budgetary deficits.

However, the actual results of the State economy after the second world war were strikingly better than anticipated in the budgets. This is the more remarkable as in separate years covered by budgets there came into being a whole number of additional expenditures for which there was either no cover at all or only an insufficient one. We will also mention later on better results of the actual economy against anticipated figures.

The above five points just stated do not exhaust all alterations. There are still numerous detailed changes which are not given here in order that the framework of the main and structural changes becomes more prominent. After commenting upon formal and material changes of the budget and its structure we can answer the question which we raised already at point A and which reads: "Are post-war budgets of Czechoslovakia inflationary ones by their extent?" We may safely reply: No. They are also not inflationary either from the point of view of the total extent of budgetary expenditures or from that of anticipated deficits.

As regards the numerical extent of the budget there is no contradiction, owing to the structural changes mentioned under points A, B and C, between the raised price level and the increase in budgetary figures. In so far as the extent of the expenditures would perhaps somewhat exceed the multiple of the increased price and income level in

relation to the pre-war times, this is more than substantiated partly by the great damage caused by the war and its partial mitigation out of governmental means, and partly by new tasks especially from the point of view of social welfare and health service. The correctness of this conclusion is also apparent from the viewpoint of the budgetary deficit.

Now I wish to give at least a concise characteristic of the post-war budgets:

*Budget for 1946*

The budget for 1946 is divided into an ordinary and extraordinary one. The extraordinary budget separates extraordinary and temporary expenditures for the reconstruction of damage caused by the war. Here is still to be seen the pre-war attitude of the financial policy aiming at the budgetary deficit not having unfavourable psychological consequences. Pre-war budgets in times of peak budgetary expenditures favoured the use of this construction. Such were especially some of the first budgets after 1918 as well as the last budget before the war for 1938, when expenditures of the national defence were raised in a striking manner.

Ordinary and extraordinary budget anticipates

| | | |
|---|---|---|
| total expenditures of . . . . . | 64.000 | million Kčs |
| and | | |
| total revenues of . . . . . | 37.792 | „ „ |
| so that the total deficit amounts to . . . . . | 26.208 | million Kčs |

The main ministries participating in the expenditures are:

| | | |
|---|---|---|
| Ministry of the Interior . . . . . | by 8.469 | million Kčs |
| „ „ National Defence . . . . . | „ 6.318 | „ „ |
| „ „ Education . . . . . | „ 5.893 | „ „ |
| „ „ Social Welfare . . . . . | „ 5.226 | „ „ |
| „ „ Transport and Technics . . . . | „ 5.051.6 | „ „ |

The Ministry of the Interior takes the leading place only for the reason that in its budget were figures of compensation for war damages to private persons in the amount of 4 milliard Kčs and credits for the colonization of the borderland and the repatriation of Czechoslovak nationals to the home country. In their principle these credits have the character of social welfare policy. Should we add them to the credits of the Ministry of Social Welfare, where they really belong to due to their character, the Ministry of Social Welfare would range first by the extent of its expenditures. Apart from the Ministry of National Defence, it is the Ministry of Education which is one of the leading ministries as regards expenditure. The reason therefore is that under the present conditions the State pays all personal outlays of all schools,

beginning from the schools of the first degree, i.e. elementary schools, to the schools of the highest degree, i.e. universities and technical high schools. It is impossible to overlook the Ministry of Health the expenditure of which is raised, when compared with the budget for 1938 amounting to 167 million Kč, to 1.780 million Kčs, i.e. more than ten times.

The total revenue of the State is estimated at 37.792 million Kčs, the main sources of the revenue being Public Taxes. These are estimated as follows:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1 - direct taxes | 10.1 | milliard | Kčs |
| 2 - indirect taxes and monopolies | 7.0 | „ | „ |
| 3 - turnover tax | 5.7 | „ | „ |
| 4 - fees | 2.5 | „ | „ |
| 5 - customs' duties | 0.5 | „ | „ |

Other income is as follows:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1 - profits delivered by State undertakings | 2.1 | milliard | Kčs |
| 2 - revenues of the ministries | 3.5 | „ | „ |
| 3 - revenues of the extraordinary budget | 6.4 | „ | „ |

As regards profits delivered by the State undertakings it is to be emphasized that the budget shows only the balance of the profits after deduction of losses of unprofitable undertakings. This balance amounts to 2.1 milliard Kčs. Among these undertakings ranks also the Czechoslovak Tobacco Monopoly which, by itself, anticipated a profit of 3.5 milliard Kčs, so that its profit was partially absorbed by undertakings operating with a loss, especially by the State railways. Of course in the case of the Tobacco Monopoly the profit is not due in fact to the operation of the undertaking but to an indirect tax on its products. In view of its character it would be better to place the profit delivered by the Tobacco Monopoly among indirect taxes or monopolies.

The revenues of the extraordinary budget include income from UNRRA of 3.5 milliard Kčs.

The actual outcome of the State economy is, however, more favourable. According to the preliminary cash results the deficit in cash for 1946 amounts to about 11 milliard Kčs which is less than half of the anticipated deficit. These, however, are not yet final balance sheet figures which will alter the cash results. The balance sheet for 1946 was not yet published and therefore it is possible to use cash results only.

### *Budget for 1947*

The budget for 1947 has been unified: the division into ordinary and extraordinary budget was dropped. The total expenditure of the State budget amounts to 73.3 milliard Kčs, after deduction of 3 milliard Kčs effected additionally by the Government according to § 27 of the Financial Act, and the total of the State revenue is 48.4 milliard Kčs,

the deficit amounting to 24.9 milliard Kčs. This budget shows, therefore, when compared against that for 1946, higher expenditures by 9.3 milliard Kčs and in revenues by 10.6 milliard Kčs, thus resulting in a somewhat lesser deficit (by 1.3 milliard Kčs) than in the previous year. The novelty of this budget is that is was preceded by the Act of the Two Year Economic Plan. According to this plan the sum of 11.871 million Kčs is reserved for investments in so far as they concern the State administration and State undertakings. The main aim of the Two Year Economic Plan was to raise industry in the whole national economy in such a way that towards the end of the second year of the plan a pre-war level of production be reached. The rank order of the ministries regarding their expenditures was thus altered:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Ministry of National Defence . . . . . | 9.0 | milliard | Kčs |
| „ „ Social Welfare . . . . . | 8.6 | „ | „ |
| „ „ the Interior . . . . . | 6.6 | „ | „ |
| „ „ Education . . . . . | 6.4 | „ | „ |
| „ „ Technics . . . . . | 6.1 | „ | „ |

The Ministry of Health remains somewhat below the level of the previous year by an amount of 1.719 million Kčs.

The revenues in the budget for 1947 are estimated as follows:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1 - direct taxes . . . . . | 12.8 | milliard | Kčs |
| 2 - indirect taxes and monopolies . . . . . | 8.7 | „ | „ |
| 3 - turnover tax . . . . . | 6.9 | „ | „ |
| 4 - fees . . . . . | 3.8 | „ | „ |
| 5 - customs duties . . . . . | 0.7 | „ | „ |
| total . . | 32.9 | milliard | Kčs |
| 6 - profits delivered by the State undertakings | 8.0 | „ | „ |
| 7 - administrative revenues . . . . . | 3.9 | „ | „ |
| 8 - income from UNRRA . . . . . | 3.6 | „ | „ |
| total . . | 48.4 | milliard | Kčs |

In the net balance of the State undertakings the earnings delivered by the Tobacco Monopoly are estimated at 9.1 milliard Kčs. It is apparent therefrom that, similarly as in the previous year, deficits of the unprofitable undertakings are thereby covered. Among them the first place is again held by the Czechoslovak State Railways with an anticipated deficit of 1.0 milliard Kčs.

The actual results for 1947 will also be substantially better (balance sheet figures are not yet known) as can indirectly be deduced from the increase of the Internal Public Debt by 8.0 milliard Kčs only, even if the increase of this debt does not express the extent of the final deficit.

*Budget for 1948*

The State budget for 1948 stipulates formally that expenditures will amount to 68.981 million Kčs and revenues to 55.154 million Kčs. But already in § 26 of the Financial Act — similarly as in the previous Financial Act — the Government was ordered to cut down material expenses. This reduction represents a saving of 1.9 milliard Kčs and an increase of State revenues, by economising measures in undertakings of 1.7 milliard Kčs. Thus, according to the anticipated figures for 1948, expenditures are reduced to 67.056 million Kčs and revenues are increased to 56.895 million Kčs, so that the actual deficit is 10.161 million Kčs. This budget, however, does not contain any outright anticipation of figures for all expenditures in the State budget, because, independently from the budgetary deficit, the net investments of the State undertakings in the amount of 6.396 million Kčs are to be covered by a separate credit. Should the budget for 1948 be set up on the same basis as that for 1947, it would be necessary to increase the deficit by this amount.

The rank order of the main ministries participating in the expenditure is as follows:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Ministry of Technics | 8.1 | milliard | Kčs |
| „ „ National Defence | 7.3 | „ | „ |
| „ „ Education | 7.1 | „ | „ |
| „ „ Social Welfare | 6.6 | „ | „ |
| „ „ the Interior | 5.7 | „ | „ |

The expenditures of the Ministry of Technics reflect extensive investments of the public administration. The preliminary expenditures of the Ministry of National Defence are considerably reduced (by 1.8 milliard Kčs) against the previous year. The budget of the Ministry of Health again increases to an amount of 1.8 milliard Kčs.

The estimates of revenues are considerably enhanced against the previous year, being as follows:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1 - direct taxes | 16.6 | milliard | Kčs |
| 2 - indirect taxes and monopolies | 9.9 | „ | „ |
| 3 - turnover tax | 12.4 | „ | „ |
| 4 - fees | 4.7 | „ | „ |
| 5 - customs duties | 0.9 | „ | „ |
| total | 44.5 | milliard | Kčs |
| 6 - earnings delivered by the State undertakings | 8.6 | „ | „ |
| 7 - administrative revenues | 3.7 | „ | „ |
| total | 56.8 | milliard | Kčs |

The greatest increase is in the turnover tax.

Judging from the actual development of this year's economy it may

be inferred quite certainly that the result will be somewhat better than anticipated by the budget. It can be judged so indirectly in view of the fact that the credits concluded in the first half of the year 1948 amounted to about 3 milliards Kčs only. Of course, one must bear in mind that the first half of the financial year in Czechoslovakia is regularly somehow easier as regards expenditures which grow in the course of the year and regularly culminate in the last month. There is also no doubt that the budget for the current year is more condensed, i.e. that anticipated figures are more based on facts than it was the case with the previous two budgets, because the experiences of these two years allow much preciser budgetary estimates. For this reason substantially excessive receipts, as in the past years, can hardly be expected. On the other hand the deficit of this year is already considerably below that of the previous years, so that the actual result will not apparently be more unfavourable than in those years. The conditions of the present year are more difficult since the consequences of the last year's catastrophic drought are naturally reflected in the State economy. The damage thus caused to the national economy is estimated at about 15 milliard. In the State economy this drought will make itself felt by adverse balance sheet figures amounting to some milliards of Kčs.

*Comparison of post-war budgets according to groups (1946—1948)*

In our concise survey of individual post-war budgets we mentioned only expenditures of the largest ministries. The picture would, however, be incomplete if all expenditures were not mentioned, at least divided into main groups. These groups are set up in the following table. The composition of the groups is for the most part clear from the text. For closer explanation we still wish to add:

The first group comprises the legislative bodies, the President of the Republic and the Prime Minister's Office as well as the Board of Commissioners. The fifth group comprises the Ministry of Education and the Ministry of Information. The sixth group, representing Economy and Transport, comprises the Ministries of Agriculture, Industry, Commerce, Technics, Transport and Posts as well as the State Statistical Office and the Price Control Office. The seventh group represents Social Welfare, Health, Pensions and Social allowances.

*Comparison of post-war budgets according to groups (1946—1948)*

| | | 1946 | 1947 | 1948 |
|---|---|---|---|---|
| | | in million Kcs | | |
| 1 | Central Organs of the State (chapters 1, 2, 2*a*, 3*a*, 27) | 584.0 | 467.3 | 480.1 |
| 2 | Foreign and military administration (chapters 4 and 5) | 6.694.7 | 9.436.8 | 7.654.7 |
| 3 | Political administration (chapter 6) | 8.536.0 | 6.908.0 | 5.722.8 |
| 4 | Judicial administration (chapters 7, 8 and 9) | 984.1 | 991.5 | 1.109.5 |
| 5 | Cultural administration (chapters 10 and 11) | 6.672.1 | 6.994.5 | 7.355.6 |
| 6 | Economic and transport administration (chapters 12—20, 26) | 12.864.2 | 11.572.0 | 11.941.6 |
| 7 | Social welfare administration (chapters 21—23) | 10.731.1 | 14.051.6 | 11.118.7 |
| 8 | Financial administration (chapter 24) | 1.737.4 | 2.080.0 | 2.070.9 |
| 9 | General Exchequer administration (chapter 25) | 15.197.1 | 20.803.3 | 19.602.4 |
| | Total | 64.000.7 | 73.305.0 | 67.056.3 |

*General Exchequer Administration*

It is apparent from the comparison of post-war budgets according to groups that the largest item is the "General Exchequer Administration", about which no mention was yet made. It is therefore necessary to mention this budget head separately and in more detail.

*General Exchequer Administration*

| Expenditures | Budget | | |
|---|---|---|---|
| | 1946 | 1947 | 1948 |
| | in million Kcs | | |
| Public Debt | 3.735.0 | 2.726.3 | 2.691.0 |
| Currency (coin-mintage and the like) | 44.2 | 57.5 | 67.2 |
| Contribution to the Liquidation Currency Fund | 409.2 | 400.0 | 500.0 |
| Expenses connected with the assessment of Capital Levies | 220.0 | 400.0 | 230.0 |
| Obligations resulting from guaranties taken over by the State | 150.0 | 109.4 | 188.1 |
| Subsidies to cut down the food prices on the inland market | 156.5 | 577.4 | 3.460.0 |
| Liquidation of compensations for war damage | —.— | 400.0 | 400.0 |
| Grants to Local Authorities | 3.391.5 | 6.335.5 | 7.288.4 |
| Loans or contributions to the State undertakings for new investments, reconstruction and settlement of war damage | —.— | 9.381.6 | 4.653.9 |
| Renewal of war-damaged property out of the extraordinary budget | 6.745.5 | —.— | —.— |
| Other expenses | 345.2 | 415.6 | 123.8 |
| Total | 15.197.1 | 20.803.3 | 19.602.4 |

| Revenues | Budget | | |
|---|---|---|---|
| | 1946 | 1947 | 1948 |
| | in million Kcs | | |
| Revenues for coinage | —.— | 90.0 | 90.0 |
| Returned State guaranties and the like | 4.5 | 124.4 | 120.8 |
| Penalties and fines | 31.4 | 113.4 | 427.3 |
| Balance of profits of the State undertakings | 2.089.7 | 7.965.9 | 8.639.0 |
| Revenues for forms and the like in connection with the Monetary Reform | 450.0 | 400.0 | 230.0 |
| Extra charge to the price of cigarettes over the rationed | —.— | 572.4 | —.— |
| Administration of State property | 570.2 | 28.6 | 25.2 |
| Sundries | 305.7 | 196.6 | 57.0 |
| Total | 3.451.5 | 9.491.3 | 9.589.3 |

These are expenditures and revenues which do not fall under the current departmental economy and are of a general character. The main revenue and expenditure items are evident from the numerical survey. One of the most important items are "grants to local authorities". In pre-war budgets this item was included in the separate group III: "Shares in State Taxes and Fees" mentioned before. As regards the revenue item: "Balance of profits of State undertakings" it is to be added by way of explanation that losses of unprofitable undertakings are compensated by earnings of other ones, so that the budget of the Exchequer Administration comprises only the net balance. We mentioned this already before when dealing with revenue sources of individual budgets.

### *Public Debt*

A special observation must be made with regard to the item of the Public Debt. In pre-war budgets the Public Debt was shown in a special group (i.e. group IV). It represented a separate sub-budget in which were mentioned: the status of the Public Debt according to individual issues, interest and redemption service as well as revenues and expenditures. The budget showed naturally, as the main item of revenue, funds paid in by the State. A further comparatively large revenue item represented payments made by the State undertakings, by Funds and by autonomous bodies. The payments made by them corresponded to the extent of their participation in the share of proceeds of individual State issues. Other revenues are of no special importance. The Public Debt according to the budget for 1948 is shown in the total amount of 121.5 milliard, the actual debt being, however, smaller. The foreign debt, shown in the amount of 21.1 milliard, includes approximately 10 milliard of pre-war political debts which are subject to the Hoover moratorium of 1932. Besides that the commercial debts to foreign countries are mentioned by their full amounts, though the extent of their

actual use is smaller. Furthermore, there is shown the debt resulting from the participation in the Bretton-Wood agreements in the amount of 6.7 milliard, the character of which is quite different from the ordinary Public Debt, because it does not express the result of the State economy. The total increase of the Public Debt for 1945—1947 amounts to about 29 milliard Kčs after deduction of the debt to the International Bank for Reconstruction and Development. This increase shows the debit balance of the State economy in the course of nearly three years. This balance testifies that the State economy is substantially more favourable compared with the budget, because the anticipated budgetary deficits for this period represent an amount of 65 milliard approximately.

### *UNRRA*

The economy of the first years after the end of the war was greatly affected by UNRRA deliveries. Without the assistance of the UNRRA, it would have been very difficult to overcome the initial difficulties. The importance of this action is evidenced by the programme of the deliveries fixed for Czechoslovakia in the amount of $ 264 million, i.e. about 13.2 milliard Kčs. This programme was in principle fulfilled to its full extent. The UNRRA aid was passed through the budgets until 1947 when it was terminated, so far as the State budgets were concerned. In the budgets for 1946 and 1947 UNRRA was shown in the revenue section in amounts totalling 7.165 million Kčs. The rest of the UNRRA aid was reflected partly in the budget for 1945 and partly was shown outside the anticipated budgetary figures for 1946 and 1947. From the point of view of the budget it is necessary to judge the means resulting from the UNRRA aid as being only transitory, because to the revenues there correspond expenditures of a social-welfare, public health and reconstruction character. Of course, indirect benefit was derived therefrom by the budgetary economy as well, because many requirements covered by the UNRRA deliveries would have had to be paid for out of the State means. The main importance of the UNRRA consisted of course in the improvement of the food situation in Czechoslovakia after the war. According to a provisional statement of 31.7.1947 the gross takings for eatables, fats, oils, soap and tobacco amounted approximately to 8.105 million Kčs, which is the preponderant part of the deliveries.

### *Conclusion*

The outlined budgetary economy of the Czechoslovak State is given only in a skeleton form. Therefore it will not satisfy the reader who would look for a more detailed analysis. It was impossible to analyse the budgets according to individual separate groups, such as salaries,

material expenditures, administrative expenditures, functional expenditures for the fulfilment of certain tasks outside the administration itself, and investment expenditures. Such an analysis could perhaps be made only for an individual budget and not for a longer budgetary period. The purpose of the present survey was to give general information.

Czechoslovakia endeavours to overcome difficult conditions by its own efforts and to attain order and the economic development of the country. Last year it was severely hit by a catastrophic drought. Moreover, it must be borne in mind that it is an inland country which must import raw materials and pay for them by exports, and that it cannot take advantage of sea transport. It will not take part in the Marshall Plan. It relies upon its hard-working people and believes that it will succeed in overcoming all difficulties.

## L'ÉCONOMIE BUDGÉTAIRE DE LA TCHÉCOSLOVAQUIE D'APRÈS-GUERRE

### RÉSUMÉ

L'auteur attire l'attention sur les difficultés de l'administration budgétaire après la guerre. La Tchécoslovaquie restait occupée le plus long temps de tous les pays européens et a été en plus divisée en trois parties, économiquement indépendentes: le noyau des pays tchèques, les régions frontières et la Slovaquie. C'est pourquoi on administrait les dépenses et les revenus en 1945 après la libération en fait sans une loi budgétaire. Le premier budget pour l'état libéré a été établi après un intervalle de 7 ans pour l'année 1946. Depuis cette date on recommence déjà avec une administration budgétaire annuelle régulière.

En comparaison avec les budgets d'avant-guerre les budgets d'après-guerre sont considérablement différents. Il y a des changements surtout dans l'étendue numérique des budgets. Avant la guerre le volume du budget était environ de 11 milliards de couronnes tchécoslovaques (: Kčs:), tandis qu'aujourd'hui il a monté à 68 milliards de Kčs en moyenne. Le changement du niveau des prix et des revenus corresponderait à un triple des sommes budgétaires, tandis qu'on voit que ces chiffres sont en effet environ sixtiplés. C'est surtout une conséquence de la nouvelle structure du budget qui suit plus étroitement le principe d'un budget brut, et ensuite aussi de la nécessité d'un redressement des dégâts causés par la guerre. Il faut ajouter aussi l'aspect plus social de la politique d'état en comparaison avec la politique d'avant-guerre. Les budgets font ressortir des manques considérables. Le manque moyen en 1946—1948 est environ de 22 milliards de Kčs. Les résultats des deux

premières années étaient essentiellement meilleurs, d'une moitié au moins. Il est probable que le résultat de l'année 1948 sera aussi plus favorable que le budget.

Après une courte analyse des budgets particuliers l'auteur compare les dépenses de tous les trois budgets d'après les groupes principaux du budget. Il s'occupe plus profondément du chapitre „Administration générale du trésor" qui couvre les plus grandes dépenses de l'état. Il indique en détail son étendue et compare ses constituants particuliers au cours des années 1946—1948. En traitant la dette d'état il indique la somme de la dette, ses constituants principaux et son augmentation après la guerre. Il énumère ensuite l'aide donnée par l'UNRRA dans les premiers ans d'après-guerre. Enfin il tire l'attention sur le fait, que l'article se tient nécessairement en termes générales, parce que les analyses plus détaillées étaient exclues par l'étendue donnée de l'article.

# PEUT-ON ASSIMILER IMPÔT ET EMPRUNT COMME PROCÉDÉ DE FINANCEMENT?

PAR MAX CLUSEAU

*Professeur à la Faculté de Droit de Toulouse*

Au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle, au moment où plusieurs écoles économiques assemblaient en vastes synthèses les lois d'un système économique de libres marchés, image à peu près exacte des structures économiques concrètes de grandes puissances du moment, la science financière faisait parallèlement le même travail et élaborait le „code" des Finances de l'Etat-Gendarme, infra-structure politique et administrative indispensable, du moins le semblait-il, au bon fonctionnement et au maintien de ce système économique. Aussi, bon nombre d'économistes et de spécialistes des Finances de la fin de ce siècle, partageaient-ils l'illusion de voir dans leurs disciplines respectives, des sciences définitivement établies dans leurs grandes lignes et susceptibles seulement de perfectionnements de détail. C'était là, évidemment, jugement erroné parce que trop présomptueux: toute connaissance scientifique étant appelée à périodes plus ou moins espacées à subir des révisions fondamentales et nulle science ne semblant pouvoir espérer prétendre un jour être „faite" de façon définitive.

Reconnaissons toutefois qu'en matière financière, les théories modernes beaucoup moins „iconoclastes" en fait que ne le prétendent certains, reconnaissent la validité de la plupart des lois et préceptes qui constituent la théorie classique des Finances, se bornant le plus souvent à mettre l'accent sur la relativité de ces règles, chose oubliée par leurs auteurs, à montrer qu'elles ne sont valables que pour un certain milieu social donné et non immuable et à insister sur la nécessité d'un nouvel effort théorique pour comprendre des milieux sociaux différents de ceux qui ont servi de champ d'expérience aux auteurs du siècle précédent et pour trouver les normes d'action pour ces nouvelles données. Il est cependant une affirmation des „Finances classiques" que la théorie moderne ne se contente pas de relativiser mais rejette comme foncièrement erronée, c'est celle qui veut que „l'emprunt rejette le poids des dépenses publiques présentes sur les générations futures".

Ce rejet est d'importance étant donné la place faite à cet axiome dans la construction d'ensemble de la théorie financière de l'Etat libéral. C'est une des poutres maîtresses de l'édifice dont la solidité est mise en cause. On n'a pour s'en rendre compte qu'à rappeler quelques-unes des conséquences qui découlaient logiquement de ce principe. C'était, en effet, condamner sans appel l'emprunt comme procédé de financement des dépenses publiques et réduire les ressources normales et saines de l'Etat aux seules ressources fiscales. Il ne pouvait qu'en être ainsi puisque l'emprunt n'apportait pas solution définitive au problème du règlement de la dépense publique, ce règlement définitif n'étant, en effet, assuré que par le prélèvement fiscal exigé par le versement des intérêts et surtout l'amortissement du principal. L'emprunt, impôt différé du fait de sa complexité juridique et de l'échelonnement des opérations dans le temps, donnerait, donc, à un Etat libéral, par conséquent sans activité rémunératrice, l'illusion de disposer de plusieurs sources de revenus alors qu'en fait, il ne peut disposer que d'une: le prélèvement autoritaire sur les revenus économiques de ses sujets. C'est là, de plus, illusion extrêmement dangereuse: le service public étant rendu avant que la nécessaire et pénible contre-prestation n'ait été fournie, les bénéficiaires des dépenses publiques feront pression sur les gouvernements qui, n'ayant pas à craindre la réaction des contribuables présents, céderont très probablement à leurs sollicitations. Ainsi, ce rejet du poids de la charge publique sur les générations futures poussera à la prodigalité, au gaspillage, à l'extension de la bureaucratie et préparera la ruine de l'économie future. Aussi de strictes disciplines doivent être imposées aux responsables de la gestion financière du pays pour ne les autoriser au recours à ce procédé provisoire de financement qu'en des circonstances tout à fait exceptionnelles et de caractère peu durable. La règle du nécessaire équilibre budgétaire est née; équilibre budgétaire au sens strict qui veut que seul un budget dont les dépenses sont entièrement couvertes par les recettes fiscales peut se parer de ce qualificatif. Le fait que l'emprunt rejette le poids des dépenses publiques présentes sur les générations futures, exige, en effet, que ces générations futures soient protégées contre l'imprévoyance de leurs devancières et c'est essentiellement à cela que travaillent les auteurs du XIXe siècle lorsqu'ils élaborent les principes directeurs d'une saine politique budgétaire. Il ne faut pas, en effet, que la nation puisse vivre à crédit et laisse la note à régler aux générations à venir qui n'auraient en rien profité de ses prodigalités.

Aujourd'hui la théorie prend le contre-pied de la thèse classique et nie la possibilité pour une nation de vivre à crédit [1]). Quel que soit le procédé de financement adopté, c'est la collectivité nationale présente

[1]) Nous faisons pour l'instant abstraction des emprunts étrangers sur lesquels nous reviendrons dans les développements ultérieurs.

qui devra supporter le poids des dépenses publiques présentes et fournir la contre-prestation qu'elles exigent. Que l'Etat ait recours à l'impôt ou recours à l'emprunt, peu importe, toute augmentation en valeur absolue des dépenses publiques doit nécessairement entraîner un accroissement du prélèvement effectué actuellement pour le compte de l'Etat sur l'ensemble de la production actuelle du pays. Cette vieille vérité fidèlement reproduite par tous les traités classiques de science des finances, n'aurait jamais été qu'une erreur qu'il convient de dissiper. Sur ce point, nous croyons, qu'on ne peut qu'approuver le point de vue moderne et voir en lui une révision salutaire d'idées toutes faites, fondées sur une insuffisante analyse des faits. Nous indiquerons dans un instant les raisons de cette adhésion au principe; mais si cette révision nous semble salutaire, elle risque, si on n'y prend garde, de faire naître, non pas tant dans l'esprit des théoriciens que dans celui du grand public, et surtout celui des responsables de la gestion des finances publiques des espoirs injustifiés et des conclusions non entièrement légitimées par ces nouvelles prémisses. Puisque impôt et emprunt ont l'un et l'autre pour conséquence de faire payer dans le présent à la collectivité nationale les dépenses publiques, ces deux procédés de financement n'ont-ils pas de ce fait une identité de nature et leur distinction ne repose-t-elle pas en fin de compte sur de simples différences formelles? S'il en est ainsi, le financement par l'emprunt ne saurait être plus nocif que le financement par l'impôt et l'homme d'Etat disposerait de deux modalités de prélèvement identiques dans leurs effets, entre lesquels il devrait choisir uniquement en fonction de l'opportunité politique du moment. Quelle que soit la solution adoptée et même s'il peut exister des différences sensibles dans les effets économiques de l'un ou l'autre de ces procédés, l'avenir économique du pays ne saurait en être hypothèqué et les générations futures n'auront pas à supporter les douloureuses conséquences des actes de leurs aînés qui auront été les seules à supporter entièrement les fruits de leurs erreurs si erreurs il y a eu. La condamnation du principe semble entraîner l'effondrement de l'échafaudage auquel il servait de base; les responsables de la politique financière seraient libérés des multiples chaînes qui entravaient leur action sous l'emprise de la doctrine classique et les nouveaux courants théoriques leur apporteraient aujourd'hui une entière liberté de manoeuvre.

C'est là interprétation un peu trop hâtive. Certes, s'il est vrai, comme nous le croyons que le poids de la charge des dépenses publiques ne peut être rejeté sur les générations futures, les disciplines budgétaires et financières léguées par la théorie classique peuvent être et même doivent être assouplies. Mais ceci ne doit pas faire conclure à la disparition de toute discipline et à l'assimilation pure et simple de l'impôt et de l'emprunt comme procédés de financement et à l'emploi indifférent

de l'un ou de l'autre. La liberté de choix des pouvoirs publics est encore tenue en tutelle par des lois économiques qu'on ne saurait transgresser sans danger. La conception moderne autorise peut-être un assouplissement des règles directrices d'une saine politique financière, mais elle ne fait pas disparaître toute règle et toute discipline. A l'analyse, on ne manque pas d'être étonné du peu d'importance dans les différences qui séparent les conclusions pratiques qui découlent de deux principes de base aussi différents que celui de la théorie classique qui voulait que l'emprunt rejette le poids des dépenses publiques présentes sur les générations futures et celui de la thèse moderne qui déclare que le poids de toute dépense présente pèse entièrement et uniquement sur l'économie de l'heure présente. C'est que cette vieille vérité qui n'était qu'erreur contenait cependant une part de vérité; part de vérité simplement entrevue, certes, empiriquement saisie et surtout exprimée de façon fort incorrecte, mais part de vérité tout de même.

* * *

*Une vieille vérité qui n'était qu'une erreur:* „L'emprunt rejette le poids des dépenses publiques présentes sur les générations futures". La formule était brillante; là réside peut-être l'explication de la durée de son règne. En matière scientifique, une trop grande élégance de forme est un danger en soi, l'esprit critique abdiquant devant le brillant et ne cherchant plus à découvrir exactement le contenu réel de cette séduisante vêture. Il semble bien que tous ceux qui ont avancé cet axiome et l'ont admis comme vérité d'évidence aient subi cette emprise de la forme sur le fond et aient eu recours à lui sans analyse logique préalable et sans avoir, de ce fait, une claire notion de sa portée. Sans cela, il n'auraient pas manqué de relever l'impossibilité logique à laquelle il se heurte.

Faisons à leur place cette analyse. Et tout d'abord que faut-il entendre par poids ou charge des dépenses publiques? Dans une Nation libérale, dominée par la conception idéologique de l'Etat-gendarme (nous prenons cette hypothèse de départ parce que c'est celle sur laquelle raisonnaient les tenants de la formule que nous critiquons), un certain nombre de services publics doivent être assurés. Pour si restreint que soit ce domaine laissé à l'initiative publique, l'appareil étatique a besoin pour remplir les fonctions qui lui sont imparties, de disposer d'un certain personnel et de certains biens économiques. Etant donné que, dans ce système économique et politique, biens et services ne peuvent être acquis que moyennant le versement de certaines sommes monétaires (doivent être achetés sur le marché), il faut que l'Etat possède ce pouvoir d'acquisition, ait à sa disposition un certain pouvoir d'achat, tout comme les simples particuliers. Seulement l'Etat libéral ne peut se procurer ce pouvoir d'achat par les voies et moyens employés par les particuliers. Ceux-ci obtiennent leur pouvoir d'achat en monnayant sur le marché

le service rendu à la collectivité. Créant de l'utilité rentable parce que faisant l'objet de demandes individuelles, par le jeu des prix et des institutions qui régissent le marché, chaque individu producteur reçoit directement le pouvoir d'acquisition contre-partie de sa prestation personnelle [2]). L'Etat libéral, lui, ne peut compter sur semblable rétribution; certes l'Etat-gendarme créé de l'utilité en rendant des services (le libéral le plus intransigeant l'admettra sans peine). Sans police, sans institutions permettant de trancher pacifiquement les litiges à l'intérieur de la nation, bref, sans sécurité, l'activité individuelle n'aurait pas la productivité qu'elle a dans un Etat policé. Seulement cette utilité ne fait pas l'objet de demandes individuelles, n'est pas négociable sur un marché et de ce fait ne peut pas obtenir un prix rémunérateur. L'Etat libéral est un économiquement incapable auquel il faut procurer artificiellement un revenu, c'est-à-dire le pouvoir d'achat qui lui permettra primo d'acquérir les biens économiques indispensables au fonctionnement de ses services, secundo, de payer les fonctionnaires que ces services l'ont obligé de distraire des travaux productifs et qui de ce fait ne peuvent bénéficier d'un revenu issu du marché. Comme ces fonctionnaires utiliseront leurs traitements soit en achats de consommation soit en épargne investie, transformée elle-même en demande de biens concrets, on peut faire abstraction de cette distinction et dire qu'il faut doter l'Etat libéral, sans avoir recours au mécanisme de prix, d'un certain pouvoir d'acquisition sur le stock de biens produits. Or, dans l'hypothèse d'une situation d'équilibre général réalisé par le seul intermédiaire des prix, hypothèse admise par les théoriciens des finances libérales à l'origine de leurs spéculations, on se trouve en présence d'un volume de production exactement compensé par la demande totale et effective, issue de la répartition née du mécanisme des prix, c'est-à-dire d'une répartition qui ne fait aucune place à la demande publique. Le problème posé par le financement des dépenses publiques consiste donc à faire une place dans la distribution des biens à une demande ignorée du système des prix; il consiste donc essentiellement à réformer qualitativement et à réduire quantitativement la demande totale de biens née du marché économique. D'une autre façon, on peut dire que la répartition par les prix fait naître au bénéfice des particuliers plus de possibilités d'emploi que de biens disponibles étant admis le nécessaire maintien d'une fonction étatique qui ne peut s'exercer sans utilisation de biens. C'est cette restriction des possibilités d'emplois privés qui représente la charge des dépenses publiques.

Le deuxième terme de la formule nous retiendra évidemment moins longtemps, car il n'offre aucune difficulté d'interprétation. Que sont les

[2]) Ceci ne veut pas dire, bien entendu, qu'il touche l'exacte et juste rétribution à laquelle il aurait droit en fonction de tel ou tel critère normal.

générations futures auxquelles on fait allusion? Les générations que constituent les hommes à naître une fois que les dépenses publiques financées par l'emprunt auront été effectuées et ceux qui n'étaient pas en âge d'avoir une activité politique et économique à cette même époque. Comme le mot génération est une abstraction simplificatrice et qu'en fait une génération nouvelle ne succède pas brusquement à une génération ancienne entièrement disparue, mais au contraire qu'on passe insensiblement et progressivement d'une génération à une autre, il vaut mieux dire que la génération future est un composé d'hommes vieillis de la génération présente et d'hommes nouveaux, qui étaient à naître ou en enfance à l'époque antérieure. Nous espérons montrer par les développements ultérieurs que cette précision n'est pas inutile.

Ayant ainsi précisé le contenu des deux termes principaux de la phrase, quel est le sens exact de cette dernière? Elle ne peut dire autre chose que ceci à savoir que la restriction des possibilités d'emploi, imposée par les dépenses publiques aux membres de la collectivité sera infligée aux individus qui composent la génération à venir et non pas à ceux qui bénéficient dans le présent des services publics et qui eux conserveront intact leurs pouvoirs de disposition qui auraient dû être entamés par le financement. Par l'emprunt, la collectivité nationale arriverait à décaler dans le temps la contre-prestation due aux services publics et à dégager la génération présente de l'obligation de payer en nature le service rendu. Nous pouvons préciser de façon concrète la portée de cette affirmation en ayant recours à un exemple emprunté non pas au domaine de l'économie financière, mais à l'économie individuelle. Prenons le cas d'un homme victime d'une grave maladie ou d'un grave accident. Une très coûteuse opération chirurgicale est indispensable pour sauver sa vie ou pour la maintenir en état de travailler. Seulement, son revenu et sa fortune sont insuffisants pour lui permettre à la fois de faire face aux frais chirurgicaux et pour subvenir durant l'année à ses besoins les plus élémentaires. Ses possibilités d'emploi sont donc insuffisantes pour lui permettre de satisfaire à la fois ces deux besoins également vitaux et il se trouve pris dans le dilemme ou mourir de faim ou mourir de maladie. Dans ce cas, il est logique qu'il ait recours à l'emprunt de consommation s'il en a la possibilité. Empruntant, il ajoute au pouvoir d'acquisition que lui a donné la distribution économique, une partie du pouvoir que détenait un autre individu et de ce fait peut consommer plus que ce à quoi il avait droit. En revanche, une fois la santé revenue et ses forces de travail recouvrées, notre emprunteur sera obligé de rétrocéder à son créancier sous forme d'intérêts et de remboursement, une partie de son revenu gagné et disposera de moins de biens que ce à quoi il aurait dû avoir droit d'après la répartition dont il avait bénéficié. On peut dire que dans ce cas l'emprunt lui a permis de rejeter la charge de ses dépenses présentes

sur les années futures. Dans le cas du prodigue qui dilapide sa fortune et ne lègue que des dettes à ses héritiers, on peut même dire qu'il fait peser le poids de ses dépenses présentes sur les générations futures.

Est-ce bien ce sens qui est d'ailleurs le seul logiquement concevable si on veut respecter la valeur des mots, que les auteurs classiques ont voulu donner à la formule? Certainement oui, du moins pour la grande majorité des auteurs. Pour s'en rendre compte, il n'est que de rappeler les arguments avancés par ces mêmes auteurs, lorsque, exceptionnellement ils autorisent le recours à l'emprunt comme procédé de financement. Un des cas exceptionnels d'autorisation de recours à l'emprunt le plus généralement admis par ce courant de pensée est celui du financement d'un conflit armé. Pourquoi dans ce cas particulier, la doctrine classique acceptait-elle de déroger à sa sévérité? Pour deux raisons: la première c'est que les besoins nés du fait de la guerre augmentent tellement le volume des dépenses publiques qu'ils exigeraient un trop gros effort (une trop forte diminution des possibilités d'emploi) aux particuliers, leur imposerait une charge „insupportable" pour reprendre le qualificatif souvent employé; la seconde, c'est que, en assurant la protection de la souveraineté nationale (guerre défensive) ou en réussissant à accroître le territoire (guerre offensive de conquête), la génération actuelle arrive à garantir ou à accroître le revenu national des générations futures et que par suite, il est juste que ces générations futures participent elles aussi au financement de ces dépenses qui leur sont utiles. Cet exemple, à nos yeux dissipe toute équivoque et prouve de façon indiscutable que les auteurs classiques acceptaient la formule en son sens intégral à savoir que par l'emprunt, les membres d'une collectivité peuvent éviter la diminution immédiate de leurs revenus réels exigée par les dépenses publiques et décaler cette amputation dans le temps, de telle sorte que ce soient ceux qui n'ont pas engagé cette dépense qui en supportent les frais.

Or, ceci est une impossibilité logique. Si toute dépense tant privée que publique une fois enlevé le voile monétaire, se ramène à l'affectation de certains biens de quantité limitée à la satisfaction de certains besoins, il apparaît évident que l'incidence de toute dépense ne peut être qu'immédiate et non pas retardée quel que soit le procédé monétaire employé pour y faire face et ce pour la simple raison qu'un besoin présent ne peut être satisfait que par un bien présent et non par un bien futur et hypothétique. Qu'un Etat coupé de l'étranger ait recours à l'impôt ou à l'emprunt pour faire face à ses dépenses de guerre, la conséquence sera la même: ayant besoin pour ses besoins publics de plus de charbon, de plus d'acier, de plus de ciment, de plus de poudre qu'auparavant, l'Etat prélèvera davantage de ces biens sur la production nationale présente et réduira ainsi l'importance des prélèvements d'origine privée autrefois effectués sur cette production. Cette

restriction de la satisfaction privée sera la contre-partie des dépenses publiques, contre-partie fournie immédiatement par la génération présente. Il ne peut en être autrement parce que les artilleurs de cette Nation en guerre ne tirent pas avec des canons virtuels qui seront fabriqués après guerre, ses fantassins ne sont pas abrités par des casemates bâties avec de la chaux et du ciment d'après guerre et que ses aviateurs ne lancent pas sur les objectifs ennemis des bombes futures.

La brillante formule ne recouvrait donc qu'une absurdité. Comment expliquer alors qu'elle ait pu si longtemps faire illusion? Par l'individualisme politique de l'époque et par la place réservée à l'Etat par la doctrine libérale, deux facteurs qui concouraient à rétrécir l'angle de vision du problème et par cela même à le déformer.

L'individualisme politique désirait réduire au minimum les impératifs étatiques, préserver au maximum la liberté d'action des individus et ce dans tous les domaines, y compris le domaine économique. Or, de ce point de vue il semble à premier examen qu'il y ait une grande différence entre l'impôt et l'emprunt. Par l'impôt, l'Etat prélève par voie autoritaire une partie du pouvoir de disposition sur les biens que possèdent les individus, il les contraint à modifier leur comportement économique. Par l'emprunt, l'Etat libéral ne semble en rien modifier les décisions des sujets économiques, il ne les prive, semble-t-il d'aucune satisfaction puisqu'il se porte preneur d'une épargne c'est-à-dire d'un pouvoir de disposition dont on ne veut pas se servir dans le présent et qu'on est disposé volontairement à rétrocéder à un tiers. Dans le premier cas, l'amputation apportée à la somme de satisfactions privées est évidente, dans le second aucune restriction n'apparaît. En revanche, la charge des arrérages et l'amortissement par les prélèvements fiscaux qu'ils exigent, nécessitent quelques années plus tard, une restriction autoritaire des satisfactions des contribuables. D'où vu sous cet angle, l'apparence du respect des programmes privés d'utilisation des biens dans le temps présent, une réduction des possibilités d'emplois privés dans l'avenir. Seulement, ceci n'est qu'une pure apparence. Lors de l'emprunt, la demande publique d'épargne a elle aussi pour effet de réduire indirectement le volume total de la demande d'origine privée, en frustrant d'un certain pouvoir d'acquisition les particuliers qui sans son intervention sur le marché des capitaux monétaires, auraient pu obtenir ce pouvoir d'acquisition disponible. Lors du paiement des arrérages et du remboursement du capital emprunté, l'Etat ne restreint pas le volume de la production nationale destiné aux demandes d'emploi privées, car ce qu'il enlève aux contribuables n'est nullement affecté à la satisfaction de besoins publics, mais remis à la disposition d'autres personnes privées.

La doctrine libérale de son côté fait de l'Etat, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer, un incapable du point de vue économi-

que. Il faut que les organes étatiques indispensables puissent fonctionner, mais il est à craindre que ces organes qui échappent à la dure discipline des coûts et de la recherche de la rentabilité, ne se livrent à des dépenses inconsidérées. Cette défiance à l'égard des capacités de gestion des administrations publiques va pousser, et ceci est tout particulièrement vrai pour la France, à restreindre le champ des études financières à l'étude du budget de l'organisme étatique, c'est-à-dire à faire des divers services publics une personne, et à recherches comment cette personne morale peut et doit aménager ses recettes et ses dépenses de la façon la plus rationnelle abstraction faite de l'ensemble économique dans lequel ce budget particulier se trouve inclus. La science financière classique est donc l'étude de l'aménagement des recettes et dépenses d'une des parties prenantes du revenu collectif. Or pour un des membres de la collectivité économique, il est tout à fait possible d'utiliser dans le présent plus que ce à quoi lui donne droit la distribution des revenus, issue du mécanisme des prix, à condition qu'au même moment un autre individu accepte momentanément de disposer d'une quantité de biens moindre que celle à laquelle il pourrait prétendre. Comme nous l'avons déjà dit, quand M. Dupont emprunte à M. Durand, il peut dans le présent acheter plus que ne l'y autorise son revenu, à charge dans les années futures à rétrocéder à M. Durand une partie de son revenu à titre de remboursement. Sur le plan individuel, M. Dupont, grâce à l'emprunt aura mis à la charge des années à venir les dépenses de l'année présente, mais du point de vue de la collectivité Dupont-Durand, c'est la restriction des satisfactions obtenues par Durand qui aura permis l'augmentation de la satisfaction de Dupont. De même un souverain qui, comme ce fut autrefois le cas, ferait face à ses dépenses et à celles de la chose publique, avec les seules ressources de son domaine personnel, peut fort bien par l'emprunt dépenser aujourd'hui plus que son revenu, en hypothéquant ainsi son revenu à venir, ce surcroît étant fourni dans le présent par le désistement volontaire d'une partie de ses sujets. De même encore dans les temps modernes, une collectivité nationale peut utiliser plus que sa production présente, si des emprunts obtenus de l'étranger lui permettent de bénéficier d'une partie de la production présente de nations étrangères; la génération présente de cette nation grève alors les générations futures de cette collectivité nationale, mais la population mondiale actuelle d'une part ne consomme pas plus que la production mondiale et la génération mondiale future d'autre part ne subit dans son ensemble aucune atteinte, la perte d'une des collectivités futures (celle du pays emprunteur) étant compensée par le gain d'une autre collectivité future — (celle du pays prêteur). Bref, certaines parties prenantes d'un ensemble économique peuvent bien disposer dans le présent de plus de biens que ce à quoi économiquement elles ont droit, à condition que d'autres parties de l'ensemble

acceptent d'abdiquer une partie de leurs droits, mais l'ensemble économique envisagé ne peut toujours consommer dans le présent que ce qu'il a produit dans le présent.

Seulement, étant donné leur point de départ, les financiers classiques étaient amenés à confondre le tout et la partie. Ils étudient l'aménagement des recettes et des dépenses d'une des parties prenantes de la collectivité nationale: l'organisation étatique. Mais cet organisme, de par le rôle que lui affecte le libéralisme, ne peut avoir de revenu économique propre. Ses ressources, il faut qu'il se les procure en prélevant une partie des revenus des membres de cette collectivité qu'il a pour mission d'organiser. Or, cet ensemble économique et politique sur lequel s'exerce sa souveraineté est appelé lui aussi Etat. Cette identité de terme pour désigner deux choses différentes les pousse à la confusion. Ils oublient que leur point de départ est l'étude de l'un des budgets de l'ensemble économique, le budget de l'Etat-organisateur de services publics ou plutôt ils ne se rendent pas compte que lorsqu'ils passent à l'examen des procédés de financement ils envisagent les possibilités économiques qu'offre l'Etat-Nation, c'est-à-dire cette ensemble politique et économique dont les services publics ne sont qu'une des composantes. Trompé par l'identité du mot et aussi par leur conception plus juridique qu'économique de la science des finances, ils appliquent au tout des conclusions qui ne sont valables que pour une composante étudiée isolément.

Nous arrivons ainsi à comprendre pourquoi l'absurdité logique du principe a pu rester si longtemps inaperçu. L'équivoque aujourd'hui semble en revanche avoir été levée de façon définitive. Est-ce une raison suffisante pour voir dans l'impôt et dans l'emprunt deux procédés de financement identiques dans tous leurs effets, également acceptables et également sains quelle que soit la nature des dépenses publiques à couvrir, quel que soit l'état de la conjoncture économique. La théorie moderne substitue-t-elle une entière liberté d'action et de choix, là où la théorie classique édictait prohibitions ou tout au moins nombreuses règles restrictives? Nous ne le pensons pas et ne pouvons nous empêcher de craindre qu'une interprétation trop hâtive des nouvelles conceptions théoriques ne pousse certains commentateurs trop optimistes à préconiser et certains hommes d'Etat à adopter des politiques financières de facilité (pour reprendre une expression chère aux financiers classiques) dont les conséquences dommageables pèseront justement sur les générations futures; car le principe classique dont la théorie moderne a montré l'illogisme fondamental entrevoyait cependant quelques vérités qu'il exprimait fort mal et auxquelles il donnait une portée qu'elles n'ont pas.

* * *

*Une erreur qui contenait une part de vérité:* il est tout d'abord un fait qui

a fortement impressionné (trop impressionné les auteurs classiques) mais dont on ne saurait faire entièrement abstraction: quand l'Etat a recours à l'impôt pour financer ses dépenses, une fois l'opération faite, on n'en trouvera aucune trace dans les budgets futurs de l'Etat — organe administratif, en revanche, quand il fera appel à l'emprunt les comptes à venir de l'administration publiques conserveront des traces de l'opération antérieure, sous forme de paiement d'intérêt et de versements au titre de l'amortissement. Certes, la charge publique, c'est-à-dire la restriction du volume des actes de disposition privés, a été supportée dans l'un et dans l'autre cas à l'instant même où la dépense a été effectuée. Il n'en reste pas moins que dans le cas de l'impôt, le financement de cette dépense n'a exigé de la part de l'Etat qu'une seule intervention modificatrice sur le pouvoir de disposition laissé aux individus par le jeu des prix, alors que dans le cas de l'emprunt l'Etat est obligé d'intervenir en deux temps: une première fois pour restreindre quantitativement et modifier qualitativement les possibilités privées de disposition sur les biens (lors de l'emprunt), une deuxième fois pour les modifier de façon seulement qualitative (lors du paiement des intérêts et de l'amortissement). Or, toute intervention sur la répartition des biens, même lorsqu'il s'agit du simple transfert du pouvoir de disposer d'un sujet économique privé à un autre sujet économique privé, présente d'indiscutables difficultés, car suscite toujours plus ou moins de résistance de la part de la victime du transfert. Comme la résistance est d'autant plus vive que la frustration est directe ce qui est le cas de l'impôt (tandis que lors de l'émission de l'emprunt la frustration n'est qu'indirecte: simple privation de possibilité d'emprunter à un taux intéressant), il peut se faire que politiquement le transfert de droits de particuliers à particuliers de la période de remboursement soit plus difficile à faire accepter par la population que le prélèvement au bénéfice de la puissance publique de la période d'emprunt. Si la politique d'emprunt ne rejette par le poids des dépenses publiques sur les générations futures, il faut reconnaître que bien souvent une excessive politique d'emprunt permet à un ministre des Finances de remettre le problème politique du financement à plus tard et de rejeter le poids de l'impopularité sur les épaules de ses successeurs. Il se peut d'ailleurs que ce soit essentiellement à cela qu'aient songé certains auteurs en énonçant la fameuse formule; reconnaissons, toutefois, que dans ce cas, ils lui ont donné un sens qui ne correspond en rien aux termes employés.

Faisons maintenant une nouvelle remarque. Certes toute dépense publique n'est possible que parce qu'on réussit à restreindre les possibilités de la demande privée soit par acceptation volontaire de cette demande (emprunt), soit par contrainte autoritaire (impôt). C'est là une identité de résultat dans le présent; mais n'y a-t-il pas des différences

dans les incidences futures. Quand je paie l'impôt, je perds une partie de mes droits d'acquisition dans le présent et ce d'une façon définitive; quand je souscris à un emprunt, j'abdique une partie de mes droits présents, mais je me réserve des droits pour l'avenir. Du point de vue individuel, la même différence existe entre le paiement de l'impôt et la souscription à l'emprunt qu'entre le don et le prêt. Dans le premier cas, je donne sans esprit de retour, dans le second j'accepte un transfert de droit dans l'espace, en échange d'un transfert de droit dans le temps. Cette constatation n'enlève rien à ce que nous avons dit de l'incidence des dépenses publiques sur le volume global de biens laissés à la disposition des sujets économiques privés. La répartition globale des biens entre satisfaction publique et satisfaction privée demeure la même dans le présent et dans le futur que le financement ait été effectué par l'impôt ou par l'emprunt; mais, la répartition individuelle de cette somme de satisfaction diffère, elle, profondément suivant qu'on aura employé l'un ou l'autre procédé. La répartition individuelle ne serait identique que si les personnes qui souscrivent à l'emprunt étaient les mêmes que celles qui sont soumises au prélèvement fiscal et à condition encore que le montant de leur souscription corresponde exactement au montant de l'impôt que le système fiscal aurait exigé d'elles. Une semblable hypothèse est tout à fait improbable, d'autant plus, qu'avec le temps un individu voit se modifier son rôle économique dans la société et par voie de conséquence sa situation de contribuable. Faisant abstraction de la diversité des systèmes fiscaux suivant les époques et suivant les lieux, nous pouvons dire que, dans les années futures, l'Etat n'arrivera pas par l'impôt à récupérer entièrement sur ses créanciers ce qu'il leur verse à titre d'intérêt et de remboursement, le surplus devra être prélevé sur le restant de la population.

Or, j'ai eu l'occasion de signaler que la population d'un pays à un moment donné est le composé du reliquat d'une génération qui disparaît et des premiers contingents de la génération qui vient. La grande majorité des survivants de la vieille génération a cessé de travailler et bon nombre de ceux qui travaillent ont vu leur rendement décroître. Leur contribution directe à la production du revenu national présent est donc relativement peu importante par rapport à celle de la génération montante. Juridiquement, du fait de l'endettement public, ils obtiennent un droit d'appropriation sur le revenu national qui ne correspond pas à leur apport présent et qui est économiquement injustifié si l'utilisation de cette épargne monétaire que rémunèrent les intérêts versés par l'Etat, n'a pas accru le potentiel productif de la nation, c'est-à-dire si ces parties prenantes ne contribuent pas indirectement à la création du revenu national. Dans un pays à économie progressive où le revenu national tend chaque année à s'accroître de façon sensible, cette charge que constitue la population inactive sera aisément supportée par la population

active qui pourra même ne pas en avoir conscience. Mais en revanche, dans le cas d'une économie stationnaire et à fortiori d'une économie en régression, ce fardeau paraîtra insupportable à ceux qui représentent le facteur travail, et comme cette partie de la population est économiquement et politiquement l'élément fort, elle arrivera à rejeter cette charge soit en obligeant ouvertement l'Etat à ne pas tenir ses engagements, soit en poussant à une hausse des prix qui rend illusoire les droits des créanciers. Cette lutte entre deux générations existerait peut-être sans l'existence d'une lourde dette publique, mais l'existence de cette dette contribue certes à accroître son acuité. Nous ne pouvons certes pas dire que l'emprunt a rejeté la charge de la dépense publique sur la génération future, mais nous croyons en revanche pouvoir avancer qu'une politique inconsidérée d'emprunt est génératrice de droits qui faussent complètement la répartition du revenu à venir et rendent cette répartition inacceptable pour les générations futures.

Il ne faudrait pas, enfin, oublier que l'ampleur des revenus à venir dépend étroitement de l'emploi présent du revenu présent. Or, faisant abstraction de l'emploi qui sera fait des sommes exigées par le financement des dépenses publiques, emploi qui sera le même quel que soit le procédé de financement utilisé, peut-on avancer sans étude préalable que le plan d'affectation des biens laissés à la disposition des sujets économiques privés sera le même que le prélèvement public ait été effectué pour l'impôt ou par l'emprunt? Nous ne pensons pas qu'on puisse le faire sans quelques réserves puisque les personnes qui souscrivent à l'emprunt ne sont ordinairement pas les mêmes que celles qui auraient dû payer l'impôt et que de plus la réaction psychologique du public au prélèvement fiscal sera dans la majorité des cas sensiblement différente de la réaction psychologique du même public à l'égard de l'emprunt.

Le prélèvement fiscal est considéré par celui qui y est soumis comme une amputation de son revenu, comme une privation. Quelle va être la conséquence de cette privation sur le calcul économique du contribuable? La réaction sera très variable suivant le milieu social donné; pour un milieu social où la propension à consommer est très forte et où la force de prévision est assez faible, il est probable que c'est l'épargne qui fera les frais de l'opération; mais, en revanche, si la majeure partie du prélèvement fiscal est opérée sur une classe où la prévision des besoins futurs l'emporte en intensité sur les satisfactions présentes de besoins de demi-luxe, il est probable que dans le cas où l'amputation du revenu n'est pas telle qu'elle l'oblige pour conserver son épargne annuelle d'amputer ce qu'elle considère comme son minimum vital, elle préfèrera sacrifier certaines satisfactions présentes au maintien de son épargne à son niveau habituel.

La souscription à l'emprunt, ne sera, en revanche, jamais considérée par les prêteurs comme une réduction de leur revenu (du moins si cette

souscription a été librement consentie). Leur calcul économique n'est en rien modifié par cette émission, il n'y a par suite aucune raison de réduire la demande de biens de consommation de la part du prêteur. La personne qui est obligée de réviser son jugement économique, est en effet l'emprunteur privé qui aurait pu obtenir les fonds dont dispose l'Etat et qui a été évincé par sa concurrence. Si cet emprunteur éventuel se trouve être un entrepreneur, comme c'est en général le cas dans les périodes économiques dites normales, c'est la demande privée de biens de production qui supportera la compression et non la demande privée des biens de consommation comme ceci s'était produit dans l'hypothèse précédente.

Par conséquent, si du point de vue quantitatif, volume de biens laissés à la libre disposition des particuliers, impôt et emprunt ont la même incidence dans l'instant présent et si on peut affirmer cela sans aucune restriction ni réserve; du point de vue qualitatif (nature des emplois privés), des divergences sont concevables, le rapport investissement-consommation privés, peut être modifié et ceci peut avoir des répercussions extrêmement profondes sur l'avenir économique du pays.

Admettons, en effet, que telle ait été la conséquence d'un emprunt public et que le pourcentage des investissements ait diminué dans le montant total des emplois privés et admettons par hypothèse que le prélèvement effectué pour le compte de l'Etat ait été affecté à des dépenses de consommation. Dans ce cas, dans l'emploi total du revenu national, composé de l'emploi privé et de l'emploi public, les dépenses de consommation occupent une part beaucoup plus importante que celle qui aurait été la leur si pour financer ses dépenses l'Etat avait eu recours à l'impôt. C'est donc reconnaître que le revenu futur qui naîtra de cet emploi du revenu présent, sera inférieur au revenu futur qui aurait été obtenu, si pour financer les dépenses publiques on avait fait appel à l'impôt, étant donné que l'emprunt a gêné l'accroissement voire même l'entretien du potentiel productif de la nation. C'est par exemple ce qui se produit en temps de guerre — du moins dans les guerres modernes, quel que soit d'ailleurs le procédé de financement adopté —, la demande publique de consommation exige un prélèvement tel que le volume des investissements privés ne pourrait être maintenu qu'à condition que la population accepte de restreindre sa consommation au dessous de ce qu'elle considère comme son minimum vital (dans certains cas il faudrait même qu'elle puisse descendre pour une certaine durée au-dessous de son minimum physiologique). Ceci apparaissant impossible, la nation n'assure plus le renouvellement de son équipement et sacrifie de ce fait les revenus à venir. Dans ce cas les générations futures ne paient certes pas les dépenses publiques du passé mais supportent les conséquences de l'investissement insuffisant des

générations précédentes qui peut être dû à la politique de financement adopté dans le passé pour couvrir ces dépenses.

Seulement ceci n'est pas une conséquence nécessaire et fatale de toute politique d'emprunt. Il faut, en effet, pour qu'il en soit ainsi que deux conditions soient remplies:

1°. que les effets des deux modes de prélèvement sur le comportement des individus soient qualitativement différents;

2°. que le pouvoir de disposition emprunté par l'Etat soit employé à la consommation et non à l'investissement.

Or, dans de très nombreuses hypothèses ces conditions ne seront pas remplies.

Il nous semble tout d'abord que dans le cas d'une économie étroitement dirigée par l'Etat, dont le type nous est fourni par les Etats totalitaires et les économies de guerre, impôt et emprunt auront sur les emplois privés non seulement la même incidence quantitative, mais encore les mêmes effets qualitatifs, la puissance publique ayant indirectement le contrôle du volume de la consommation et de l'investissement privé. Dans ce cas, ce n'est pas le choix du procédé de financement adopté qui aura une action sur la part respective de la consommation et de l'investissement dans l'ensemble des emplois privés mais bien la politique économique générale poursuivie par l'Etat envisagé.

Il n'est pas de plus impossible de concevoir dans une économie libérale, la possibilité de l'hypothèse inverse de celle à laquelle nous avons songé et où ce serait un accroissement de la sévérité fiscale qui provoquerait le désinvestissement. Tel serait, par exemple, le cas d'un pays dont la fiscalité serait essentiellement assise sur les revenus du travail auxquels elle appliquerait des taux progressifs. Une semblable fiscalité peut par excès de sévérité complètement paralyser l'esprit d'entreprise et détourner de ce fait les entrepreneurs de tout investissement nouveau. Dans ce cas mieux vaut pour les générations futures que la puissance publique ait recours à l'emprunt pour financer de nouvelles dépenses.

La politique d'emprunt n'aura de plus pour effet de restreindre le volume des investissements privés que dans le cas où l'émission publique, prive effectivement de la disposition des entrepreneurs desireux de pouvoir en user et détourne de ces placements des épargnants qui sans cela auraient volontiers accordé leur confiance à de simples particuliers. Il n'en est rien, en revanche, si lors du lancement de l'émission la conjoncture est telle que les entrepreneurs privés découragés par l'absence de profit ne font pas appel à l'épargne ou que les épargnants, effrayés par l'insécurité des placements dans l'industrie privée se refusent à se dessaisir de leur épargne et préfèrent la thésaurisation au placement. Dans ce cas, loin de compromettre les revenus futurs de la nation, l'emprunt public en contribuant à rétablir l'équilibre

économique général rompu par l'excès de la thésaurisation volontaire ou forcée, aura d'heureux effets non seulement sur la conjoncture présente, mais aussi sur les niveaux de vie à venir, surtout, si l'emploi de fonds ainsi thésaurisés et des stocks de biens dégelés contribuent à accroître le capital technique de la nation.

* * *

La portée des nouvelles théories financières étant ainsi précisée, le nouveau courant de pensée ouvre certes de nouvelles perspectives à la politique financière et lui apporte des procédés d'intervention sur l'économie du pays plus étendues, plus souples, plus nuancés et dans certains cas plus efficaces, mais ne libère cependant pas de toute discipline et n'autorise certainement pas une assimilation complète quant au fond et quant aux effets entre l'emprunt et l'impôt comme procédé de financement des dépenses publiques. Les conséquences néfastes qui ne manqueraient d'entraîner une semblable confusion à laquelle poussent certains commentaires trop hâtifs nous feraient certainement regretter la vieille maxime classique fausse dans ses fondements mais utile par les conseils de prudence qui en découlaient.

## MAY TAXATION AND BORROWING BE ASSIMILATED AS SOURCES OF FINANCE?

SUMMARY

It is a principle expressed in all the treatises on finance of the end of the 19th century that: „borrowing shifts the weight of present public expenditures upon future generations". This was one of the stumbling-blocks of the classical theory of finance, for it implied a condemnation of borrowing as a normal method for financing public expenditures and, consequently, a budget could not be said to be in equilibrium unless completely covered by taxes. To-day the value of this judgement on borrowing is severely criticized. What was formerly considered as an obvious fact is now only a glaring error. From this certain authors, and especially certain politicians, conclude all too rashly that taxation and borrowing may be completely assimilated, the choice between these two sources of finance being determined exclusively by reasons of political desirability. This seems dangerous, because more is distilled from the modern theories than they actually contain.

It is, indeed, wrong to say that borrowing enables the weight of present public expenditures to be shifted upon future generations. Al things considered, the burden of public expenditures is found to be a reduction of the control of private persons over the annual national product; since to incur public expenditure is to withdraw wealth from private use,

public expenditure has necessarily to be „paid for" by the present generation, because expenditure can be incurred only to obtain wealth that is present at the moment and not entirely hypothetical future wealth. Thus, the old classical principle appears to be not only a mistake but also a logical absurdity. The individualistic ideology of the 19th century and the predominance of a liberal economic doctrine, which confined the science of finance to the study of het budgets of the administrative organs of the State, explain the classical error, although they do not excuse it.

But this condemnation detracts nothing from the importance of a clear distinction between taxation and borrowing as sources of finance. In the first place, the unconsidered use of loans, if it does not enable the weight of the public burden to be shifted upon future generations, may postpone till a later date the political problem of financing and shift the weight of unpopularity on to the shoulders of the successors to the Minister of Finance who is responsible for the increase in public expenditures.

Secondly, the issue of a loan profoundly influences and modifies the future distribution of private incomes. When essentially financing public expenditures by this method one dangerously reduces the share of the active population of the nation in the division of the future national income. The active part of the population being formed by the rising generation and the non-productive part by the survivors of the previous generation, the wrong distribution resulting from a wrong financial policy may give rise to a regrettable animosity between the two generations facing each other; and it is a political factor favourable for the development of an inflationary movement.

Finally, if from the quantitative point of view borrowing and taxation affect the actual distribution of the national product in the same way, this cannot be the case, qualitatively speaking. The result of a loan policy may be to reduce the percentage of investments in the total spending of the nation's income. This is what will happen if the loan induces the individuals to maintain their consumption level, whereas taxation would be an incentive to prune this expenditure, and if the State uses these sums for consumption expenditure instead of for investment. In that case the future incomes of the nation may be seriously endangered.

Therefore, although the trend of the new doctrine gives financial policy more scope, it retains the respect for certain traditions and disapproves of the pure and simple assimilation of borrowing with taxation as sources of finance.

# ÜBER DIE WIRKUNGEN DER SCHWEDISCHEN BESTEUERUNG VON AKTIENGESELLSCHAFTEN

VON CARSTEN WELINDER

*Lund Schweden*

In Schweden ist das Einkommen der Aktiengesellschaften einer doppelten Besteuerung unterworfen. Der gesamte Gewinn, ungeachtet ob er an die Aktionäre ausgeteilt wird oder nicht, unterliegt der staatlichen und der kommunalen Einkommenssteuer. Die Dividenden werden zu dem übrigen Einkommen der Aktionäre gerechnet und bei ihnen besteuert. Die kommunale Einkommenssteuer ist für sämtliche Einkommensbezieher proportional, während die staatliche dies nur für Aktiengesellschaften und gewisse andere juristische Personen ist. Im übrigen ist sie stark progressiv. Die Besteuerung für Aktiengesellschaften und Aktionäre zusammen kann nicht genau angegeben werden, da sie von dem übrigen Einkommen der Aktionäre abhängig ist. Die folgende Tabelle gibt einige Beispiele für die Grösse der *Marginalbesteuerung*, d. h. der Steuer, die einer kleinen Gewinnsteigerung, in diesem Falle 100 Kr. per Aktionäre, auferliegt.

*Marginalbesteuerung von Aktiengesellschaften und Aktionären*

| Einkommen der Aktionäre *) Kr. | Marginalbesteuerung der Aktiengesellschaften Kr. | Dividendensteigerung Kr. | Marginale Einkommenssteuer auf Dividenden Kr. | Marginale Vermögenssteuer Kr. | Marginalsteuer insgesamt Kr. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 15 000 | 46 | 54 | 19,00 | 12,96 | 77,96 |
| 50 000 | 46 | 54 | 29,70 | 19,44 | 95,14 |
| 200 000 | 46 | 54 | 34,56 | 19,44 | 100,00 |
| 1 000 000 | 46 | 54 | 39,42 | 19,44 | 89,20 |

*) Nicht Familienversorger.

Zum besseren Verständnis der obenstehenden Tabelle können folgende Tatsachen erwähnt werden. Der Steuersatz der staatlichen Besteuerung der Aktiengesellschaften ist von 1948 ab von 32% auf

40 % erhöht worden. Hierzu kommt die kommunale Einkommenssteuer. Die Ausschreibung ist verschieden hoch in verschiedenen Kommunen, beträgt aber im Durchschnitt etwa 10 %. Da die Kommunalsteuer bei der Deklaration für die staatliche Einkommenssteuer abgezogen werden kann, ist die gesamte Steuer jedoch nicht 50 % sondern 46 %. Wir nehmen hier an, dass der Teil des Gewinnzuwachses der Aktiengesellschaft, der nicht in Steuern erlegt wird, in seiner Gesamtheit ausgeteilt wird. Die persönliche kommunale Einkommenssteuer ist ebenfalls im Durchschnitt 10 %, während die marginalen Steuersätze für die staatliche Einkommenssteuer, die für uns von Interesse sind, wie folgend sind:

Bei einem steuerfähigen Einkommen von

| | | |
|---|---|---|
| Kr. | 12— 14000 | = 28 % |
| | 40— 60000 | = 50 % |
| | 100—200000 | = 60 % |
| | 200000 und höher | 70 % |

Auch hier darf jedoch die Kommunalsteuer von dem für die staatliche Einkommenssteuer zu taxierenden Einkommen abgezogen werden. Weiterhin wird angenommen, dass die Hälfte des Einkommens aus Vermögen herrührt, das 5 % Zinsen abwirft, während der Rest durch Arbeit erworben wird. Es wird also angenommen, dass das Vermögen eines jeden Einkommensbeziehers zehnmal so gross ist wie sein gesamtes Einkommen. Da angenommen wird, dass die Gewinnsteigerung permanent ist, erhöht diese den Aktienkurs um das Zwanzigfache der Dividendensteigerung. Dies hat eine Erhöhung der Vermögenssteuer für die Aktionäre zur Folge — die Aktiengesellschaften selbst bezahlen keine Vermögenssteuer. Die marginalen Steuersätze der staatlichen Vermögenssteuer sind bei einem Vermögen von

| | | |
|---|---|---|
| Kr. | 30000—100000 | = 6 ‰ |
| | 100000—150000 | = 10 ‰ |
| | 150000—200000 | = 12 ‰ |
| | 200000—300000 | = 15 ‰ |
| | 300000 und mehr | 18 ‰ |

Bei einem grossen Vermögen kann die Steuer auf eine Dividendenerhöhung den Einkommenszuwachs übersteigen, d. h. die persönliche Marginalsteuer kann mehr als 100 % betragen. Dass sie in obenstehender Tabelle niedriger ist für Aktionäre mit 1000 000 Kr. Einkommen als für die mit 200 000 Kr. erklärt sich daraus, dass die Einkommens- und Vermögenssteuer für persönliches Einkommen zusammen nicht mehr als 80 % ausmachen darf. Für Aktionäre mit einem Einkommen von 1000 000 Kr. tritt diese Sperregel in Funktion, weshalb eine Steigerung ihres Einkommens um 54 Kr. die Steuer „nur" mit 43,2 Kr. erhöht. Dass Einkommen unter 15000 Kr. in der obenstehenden Tabelle

nicht miteinbezogen sind, beruht nicht darauf, dass kleinere Einkommensbezieher keine Aktien haben, sondern darauf, dass diese kaum einen tatsächlichen Einfluss auf ein Unternehmen haben dürften.

Soweit der Gewinn der Aktiengesellschaften nicht ausgeteilt wird, wird er nicht von der persönlichen Einkommenssteuer betroffen. Bei Auflösung der Aktiengesellschaften werden die aufgesammelten Gewinne jedoch von einer Verteilungssteuer von 30 % betroffen. Bei Gesellschaften, die Grundstücke und Wertpapiere verwalten, kann der reservierte Gewinn ausserdem unmittelbar von einer „Erstattungssteuer" von 25 % betroffen werden. [1])

Man kann also sagen, dass die schwedischen Aktiengesellschaften insoweit sozialisiert sind als der Staat — ausser der Kontrolle der Preise, Investitionen und Austeilungen — auch auf den grössten Teil des Unternehmungsgewinnes Beschlag legt. Welche Wirkungen hat dies nun auf die Aktiengesellschaften?

Lange hat man sich bei der Diskussion dieser Frage vor allem auf die Bedeutung der Besteuerung für den Umfang der Realkapitalbildung konzentriert. Gegner der Steuererhöhungen haben behauptet, dass diese die Bildung neuer Unternehmungen verhinderten und alte von Erweiterungen abschreckten. Hiergegen hat man eingewendet, dass wir nach Überwindung der Depression während der dreissiger Jahre die stärkste Investitionskonjunktur denn je hatten und dass nach dem letzten Kriege sowohl der Wohnungsbau als auch die Investitionen der Industrie alle früheren Rekorde schlugen. Freilich zeigt dies nicht, dass die Realkapitalbildung nicht hätte noch stärker sein können, wenn die Steuerlast niedriger gewesen wäre; da aber der Staat im Hinblick auf den Schutz des Geldwertes gezwungen ist, die gegenwärtige Realkapitalbildung einzuschränken, hat diese Möglichkeit keine praktische Bedeutung. Während der letzten Jahre hat man jedoch mehr und mehr begonnen, die qualitative Seite zu diskutieren, d. h. welche Investitionen und andere Ausgaben durch die Besteuerung eingeschränkt und welche evtl. dadurch angeregt werden.

Trotz ihrer grossen Bedeutung ist die Frage, welche Auswirkungen die Besteuerung auf die Investitionen etc. hat, innerhalb der Finanztheorie nur relativ knapp behandelt worden. Dies geht deutlich bei einem Vergleich mit der grossen Anzahl Arbeiten hervor, die der Budgetpolitik oder der Einwirkung öffentlicher Arbeiten auf die Konjunkturentwicklung gewidmet worden sind. Dies dürfte sich daraus erklären lassen, dass die Schlusssätze in bezug auf die Steuerwirkungen, zu denen man auf theoretischem Wege gelangen kann, leicht banal werden, während statistische Untersuchungen zu unsicheren Ergebnissen führen. Unter

[1]) Voraussetzung für die „Erstattungssteuer" ist die Wahrscheinlichkeit, dass die hauptsächliche Absicht mit der Reservierung von Gewinnen die ist, die Besteuerung der Aktionäre zu reduzieren.

mehr normalen Verhältnissen sind Steuererhöhungen oder Steuersenkungen selten so gross, dass es möglich ist ihre Wirkungen auf das Investitionsvolumen von denen anderer Faktoren zu unterscheiden, starke Steuerveränderungen treffen vor allem während eines Krieges u. d. ein, wenn auch die übrigen Faktoren, die die Investitionen eines Unternehmens beeinflussen, starken Veränderungen unterworfen sind. Soweit dem Verfasser bekannt ist, hat man auch nicht in irgendeiner multiplen Korrelationsanalyse derjenigen Faktoren, die das Investitionsvolumen beeinflussen, auf die Veränderungen in der Besteuerung Rücksicht genommen. So unsicher wie diese Berechnungen sind, beweist dies jedoch nicht viel.

Auf deduktivem Wege kann man natürlich nicht länger kommen als bis zu den verschiedenen *Möglichkeiten* für den Einfluss der Besteuerung auf die Investitionen, ohne quantitativ die Bedeutung der selben präzisieren zu können. Die Möglichkeiten, die hierbei vor allem in Frage kommen, sind, dass die Besteuerung den Unternehmungen das für die Investitionen erforderliche Kapital entzieht und dass sie die Rentabilität derselben verschlechtert. Da der Wert statistischer Untersuchungen wie erwähnt begrenzt ist, ist hier reichlich Platz für subjektive Auffassungen, die leicht von politischen Wertsetzungen beeinflusst werden. Eine rein abstrakte Diskussion solcher Faktoren wie Rentabilität und Risiko läuft leicht auf Truismen hinaus. Zur Konkretisierung der Diskussion muss man sie an ein bestimmtes Steuersystem oder in jedem Fall einen genau bestimmten Typ von Steuern anknüpfen.

### *Besteuerung und Liquidität*

Die Bereitwilligkeit Kapital in einem Unternehmen anzulegen hängt nicht nur von dem Unterschied zwischen dem Ertrag aus *reellen* und aus *finanziellen* Investitionen wie z. B. Anlage in Banken und Obligationen ab, sondern auch von dem Angebot an Kapital, das angelegt zu werden wünscht. Es sind vor allem grössere Vermögensinhaber, die das Risiko übernehmen, das aus der Gründung eines neuen Unternehmens folgt, während kleinere Kapitalbesitzer für gewöhnlich das Sichere für das Unsichere nehmen, indem sie ihr Kapital in Banken, Obligationen oder börsennotierten Aktien anlegen. Ausnahmen von dieser Regel sind natürlich Landwirte, Handwerker u. a. Kleinunternehmer, die ihr Kapital in das eigene Unternehmen stecken. Während des Geldreichtums, der in Schweden während des letzten Teiles des Krieges und in der unmittelbaren Zeit danach herrschte, beruhte die Bereitwilligkeit Realinvestitionen vorzunehmen nicht nur auf den niedrigen Zinsen. Die Banken waren oft unwillig mehr Kapital zur Verzinsung entgegenzunehmen, und trotz der niedrigen Zinsen war es schwer Obligationen zu erhalten, was sich darin zeigte, dass alle

Obligationsemissionen überzeichnet wurden. Der Mangel an Anlageobjekten stimulierte die Realinvestitionen. Dieselbe Wirkung hatte die Furcht vor Inflation und die hohe Vermögenssteuer — das letztere beruht darauf, dass Realkapital bei der Vermögenssteuer oft unter seinem wirklichen Wert aufgeführt wird.

Es ist also offenbar, dass ein allgemeiner Ausgleich bei der Vermögensverteilung die Aussichten für den Start neuer grösserer Unternehmungen von Seiten privater Personen oder die Erweiterungsmöglichkeiten durch Kapitalzuschuss seitens derselben vermindert. Für Schwedens Teil ist in diesem Zusammenhang nicht nur die hohe Einkommens- und Vermögensbesteuerung, sondern auch die verschärfte Besteuerung von Erbschaften aktuell. Während die erstere die Bildung grösserer Vermögen erschwert, erschwert die letztere ihr Beibehalten. Angenommen jemand stirbt und hinterlässt ein Vermögen von 2 Mill. Kr., das von zwei Kindern geerbt wird. Das Vermögen unterliegt erst einer Hinterlassenschaftssteuer von Kr. 591000, wonach die beiden Erbteile von einer Erbschaftssteuer von insgesamt 229880 Kr. betroffen werden.

Als allgemeine Regel kann festgestellt werden, dass eine Besteuerung, die das Unternehmen des grössten Teiles seines Gewinns beraubt, die Möglichkeit verringert, Investitionen aus eigenem Kapital zu bestreiten. In vielen Fällen bedeutet dies, dass solche überhaupt nicht stattfinden, da das Unternehmen nicht Schulden machen will oder kann. Dass die Besteuerung von Aktiengesellschaften besonders die Entwicklungsmöglichkeiten neuer Unternehmungen treffen kann wird betont und durch Beispiele beleuchtet in: Buttners and Lintner, Effect of Federal Taxes on Growing Enterprises, Boston 1945. Auch für Schwedens Teil dürfte gelten, dass es schwieriger ist die Banken für den Start eines neuen Unternehmens oder für die Erweiterung eines kleineren solchen zu interessieren als für die Kreditgebung für ein grösseres, solides und wohlbekanntes Unternehmen, weshalb die ersteren für ihre Erweiterungen mehr von reservierten Gewinnmitteln abhängig sind.

Die Frage inwieweit die Besteuerung die Liquidität der Unternehmungen beeinflusst, wird jedoch nicht lediglich durch den Hinweis darauf gelöst, dass diese einen Teil ihres Gewinns an den Staat abtreten müssen. Im Hinblick auf die Besteuerung lohnt es sich, einen Teil des Gewinns zu reservieren. Eine Ursache hierfür ist, dass die Besteuerung der Aktionäre für den nicht ausgeteilten Gewinn aufgeschoben wird und evtl. ganz vermieden werden kann. Eine andere ist die, wie weiter unten näher berührt werden soll, dass auch für die Aktiengesellschaften die Besteuerung des reservierten Gewinnes aufgeschoben werden kann, indem derselbe nicht offen gebucht zu werden braucht, soweit er nicht ausgeteilt werden soll.

Infolge der Begrenzung der Austeilungen während und nach dem Kriege haben die Aktiengesellschaften keine Möglichkeit gehabt, die Dividenden im Takt mit den steigenden Gewinnen zu erhöhen. Die Erhöhung der Besteuerung der Aktiengesellschaften hat daher in relativ geringem Grade die Dividenden betroffen und in noch geringerem Masse die Konsumtion der Aktionäre. Dies bedeutet, dass sie im Vergleich mit Steuern, die hauptsächlich den Verbrauch treffen, eine weniger kontraktive Wirkung gehabt hat. Hätte man anstelle einer Erhöhung der Steuern auf Aktiengesellschaften die Steuern auf Konsumtionswaren weiter erhöht, so wäre das Steuerkonto der Aktiengesellschaften zwar weniger belastet worden, aber gleichzeitig hätten die Aktiengesellschaften, die Verbrauchsgüter produzieren, infolge der geringeren Konsumtion ein geringeres Einkommen erhalten. Natürlich bedeutete dies jedoch nur eine teilweise und sehr ungleich verteilte Kompensation für die Steuererhöhungen.

*Die Besteuerung der Aktiengesellschaften und die Investitionskalkulationen der Unternehmer*

Eine Person, die über ein Kapital verfügt, kann zwischen einer Realinvestition und einer finanziellen Investition wählen. Als allgemeine Regel kann gesagt werden, dass eine Steuer, die z. B. den Ertrag einer Realinvestition von 6 % auf 3 % reduziert, nicht von derselben abschreckt, wenn sie gleichzeitig den Ertrag eines Kapitals, das zu derselben Sicherheit und Liquidität ausgeliehen ist, von 4 % auf 2 % herabsetzt. Entscheidend ist also nicht die totale Rentabilität einer Investition, sondern die Rentabilität im Verhältnis zum Kreditzins. Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos. Angenommen die *liquidity preference* einer Person ist solcher Art, dass sie wünscht ihr Kapital in liquider Form zu halten soweit sie nicht einen Ertrag von 3 % erhält. [2]) Bei einer Besteuerung von 50 % wird sie in diesem Falle niemals eine Realinvestition wählen, die 5 % abwirft, wie weit auch immer der Zins für finanzielle Investitionen gesenkt wird. Rücksicht muss jedoch auf die Vermögenssteuer genommen werden, die wie erwähnt 1,8 % des Teiles des Kapitals beträgt, der 300000 Kr. übersteigt. Dies sollte an und für sich die Lust Kapital liquide zu halten ohne oder mit nur geringem Ertrag, z. B. niedrige Bankzinsen, vermindern. Die Bedeutung dieser Tatsache in diesem Zusammenhang wird jedoch dadurch verringert, dass Aktiengesellschaften, Banken u. a. m. keine Vermögenssteuer erlegen, weshalb die Art und Weise, in der diese ihr Kapital anlegen, nicht durch die Vermögenssteuer beeinflusst wird.

---

[2]) Eine Person mit dieser *liquidity preference* und Besteuerung wird natürlich auch keine Obligationen kaufen, die 3% geben. Aber solange nicht alle Kapitalanleger eine so hohe *liquidity preference* oder Besteuerung haben wie oben angenommen, hindert dies nicht, dass der Obligationszins auf 3% und darunter sinken kann.

Abgesehen von *liquidity preference* sollte eine *gleichmässige* Besteuerung reeller und finanzieller Investitionen die Investitionskalkulationen der Unternehmungen nicht beeinflussen. Die Bedingungen für eine gleichmässige Besteuerung sind: 1) Reelle und finanzielle Investitionen unterliegen den gleichen Steuern, 2) das Einkommen wird bei beiden auf die gleiche Weise berechnet, 3) die gleichen Kosten dürfen abgezogen werden und 4) die Möglichkeiten für den Abzug von Verlusten sind dieselben.

1. Die schwedische Besteuerung der Aktiengesellschaften wirkt wie eine starke Bremse auf den Start neuer Unternehmungen. Während Obligationen zu etwa 3 % emittiert werden können, verlangt man von sicheren an der Börse notierten Aktien etwa 5 %. Von Aktien in einem neugebildeten und daher weniger bekannten Unternehmen verlangt man einen noch höheren Ertrag. Da die Besteuerung annähernd die Hälfte des Ertrages beträgt, muss ein neugegründetes Unternehmen imstande sein mindestens 10 % seines Aktienkapitals zu verdienen, damit seine Gründung überhaupt als lohnend angesehen werden kann. Es kommt daher praktisch überhaupt nicht vor, dass neue *grössere* Aktiengesellschaften gegründet werden, deren Aktien von privaten Händen übernommen werden. Die Aktiengesellschaften, die von Privatpersonen gegründet werden, sind daher in der Regel kleinere Unternehmungen, mit einer nur geringen Anzahl Teilhaber, sog. Familienbetriebe. Hier kann eine Doppelbesteuerung vermieden werden, indem der Gewinn als Gehälter, Aufsichtsratshonorare u. ä. maskiert wird. Die Besteuerung fällt in diesem Falle nicht mehr ins Gewicht als bei privaten Unternehmungen, Handels- oder Kommanditgesellschaften, bei denen eine Doppelbesteuerung nicht vorkommt.

Ganz anders liegt die Frage in Bezug auf Investitionen bei bereits bestehenden Aktiengesellschaften. Ungeachtet wie diese ihren Abschreibungs- und Gewinnfonds anlegen, wird der Ertrag aus denselben doppelt besteuert. Gleichgültig, ob die Gesellschaft z. B. eine Realinvestition, die 5 % abwirft, vorzieht oder eine Anlage in Obligationen, die 3 % gibt, wird der Gewinn zuerst bei dem Unternehmen mit etwa 46 % besteuert, wonach die Austeilung weiter bei den Aktionären besteuert wird. Sollte ein Unternehmen A Aktien in einem andern Unternehmen B zeichnen, muss B freilich Steuern für seinen Gewinn bezahlen, aber da man eine Trippelbesteuerung vermeiden will, wird A nicht für Austeilungen auf seine Aktien in B besteuert. Wir haben hier von Investitionen gesprochen, die mit eigenen Mitteln des Unternehmens finanziert werden. Will ein Unternehmen mehr Kapital anschaffen, geschieht dies weit vorteilhafter durch Aufnahme einer Anleihe als durch Aktienemission. Während eine Obligationsanleihe für etwas mehr als 3 % zu erhalten ist, kostet eine Aktienemission auch für ein

solides und gut renommiertes Unternehmen mindestens 9 %, da die Dividenden im Gegensatz zu Anleihezinsen nicht bei der Deklaration abgezogen werden dürfen.

Da die Steuer auf Aktiengesellschaften praktisch die Bildung neuer grösserer Unternehmungen verhindert, werden im Folgenden in der Hauptsache die Investitionen bereits bestehender Unternehmen berücksichtigt.

2. In seiner weitesten Bedeutung betrachtet, umfasst die Frage inwieweit der Ertrag auf dieselbe Weise bei reellen und bei finanziellen Investitionen berechnet wird, auch die Frage, ob das gleiche Recht auf Steuerabzug vorliegt für Kosten und Verluste. Ein Unternehmen wird mit einem Kapitaleinsatz gleich I gegründet. Während der Dauer seines Bestehens ergibt es ein Einkommen von insgesamt E und hat laufende Betriebsausgaben B. Der Einfachheit halber lassen wir E nur aus dem laufenden Einkommen bestehen und sehen also ganz von dem Verkaufswert der Aktiva des Unternehmens bei Auflösung desselben ab. Der totale Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben ist also gleich $E - (I + B)$. Wir nehmen weiterhin an, dass bei Anlage des Kapitals I in einer Bank dieses während einer Zeit, die der Lebenszeit des Unternehmens entspricht, einen Zinsertrag ergibt von $Z = E - (I + B)$. Eine Voraussetzung für eine gleichmässige Besteuerung dieser beiden Investitionen ist, dass $(I + B)$ in seiner Gesamtheit beim Unternehmen abgezogen werden darf und dass, wenn ein Einkommensjahr demzufolge einen Verlust aufweisen sollte, dieser von andern Einkommensjahren abgezogen werden darf. In diesem Falle ist der totale steuerpflichtige Betrag in beiden Fällen derselbe. Eine andere Voraussetzung für eine gleichmässige Besteuerung ist, dass der Betrag $E - (I + B)$ auf dieselbe Weise auf die Dauer des Unternehmens verteilt ist wie Z. Es ist nur diese letztere Frage, die im folgenden Abschnitt berührt werden soll.

Angenommen jemand deponiert ein Kapital in einer Bank, das er nach und nach unter einer Zeit von 10 Jahren abhebt. Von den abgehobenen Beträgen soll nur der Teil, der aus den Zinsen besteht, besteuert werden. Vergleichbar hiermit ist eine Realinvestition, die während einer Zeit von 10 Jahren reift. Damit der Ertrag hiervon gleichwertig mit demjenigen des in der Bank stehenden Kapitals besteuert werden kann, wäre einesteils erforderlich, dass man den Kapitalwert des Ertrages mit Sicherheit hätte voraussehen können, und anderenteils, dass dieser den Investitionskosten entsprochen hätte. Formell ist, wie bekannt, bei einer buchführungsmässigen Einkommensberechnung der Gewinn einer Aktiengesellschaft immer gleich dem Wert derselben bei Abschluss des Rechnungsjahres minus ihrem Wert bei Beginn desselben. Angenommen, um ein einfaches Beispiel zu wählen, dass eine Realinvestition einen Ertrag von jährlich 100 000 Kr. während

einer Zeit von 10 Jahren ergibt, wonach sie ganz verbraucht ist. Der Gewinn ist in diesem Falle gleich 100 000 abzüglich der Verminderung des Kapitalwertes des Ertrages. Rechnen wir mit 5 % Zinsen, so ist die Wertsenkung während des ersten Jahres = 772000—711000 = 61000, während des zweiten Jahres = 65000 und während des zehnten Jahres 95000. Die Abschreibungen sollen also wachsen. Schreibt man dagegen jedes Jahr ein Zehntel des Kapitalwertes, also 77200 Kr., ab, so wird der Gewinn auf später verschoben, was einen Zinsengewinn auf den Steuerbetrag bedeutet.

Natürlich braucht der Kapitalwert nicht den Investitionskosten zu entsprechen. Es ist auch nicht möglich, ihn näher zu berechnen. Jeder Abschreibungsplan ist daher mehr oder weniger gutdünklich, und es ist generell nicht möglich zu sagen, was am besten einer Einkommensberechnung nach denselben Grundsätzen entspricht, die z. B. für das in einer Bank deponierte Kapital gelten. Man kann daher auch nicht allgemeine sagen, ob die Einkommensberechnung bei reellen oder bei finanziellen Investitionen die aus Steuergesichtspunkten günstigste ist. Ein Vorteil der Realinvestitionen ist jedoch, dass der Steuerzahler eine gewisse Freiheit hat bei der Verteilung des Einkommens über verschiedene Steuerjahre. Diese Freiheit kann zu Folgendem angewandt werden:

a) Verlustjahre gegen Gewinnjahre auszugleichen. Da Verlustjahre bei finanziellen Investitionen im allgemeinen nicht vorliegen, ist die Möglichkeit eines solchen Ausgleichs bei einer Realinvestition doch nur eine Voraussetzung für eine gleichmässige Besteuerung.

b) den Gewinn gleichmässiger über die Dauer der Investitionen zu verteilen. Bei Unternehmungen, die einer progressiven Besteuerung unterworfen sind, wird eine Serie ungleichmässigen Einkommens härter betroffen als eine gleichmässige Reihe. Die Besteuerung ist daher härter als z. B. die auf den Ertrag eines in Obligationen angelegten Kapitales. Die Möglichkeit das Einkommen aus Realinvestitionen auszugleichen ist daher nur eine Voraussetzung für gleichmässige Besteuerung. Die schwedische Besteuerung von Aktiengesellschaften ist jedoch wie erwähnt proportional.

c) das Einkommen auf Jahre niedriger Steuerausschreibungen zu verlegen.

d) die Besteuerung aufzuschieben. Da c) ein schwer zu hantierender Vorteil ist, ist d) von der grössten reellen Bedeutung.

Die schwedische Besteuerung von Aktiengesellschaften erbietet weit grössere Möglichkeiten für die Unternehmungen die Besteuerung aufzuschieben als die Steuersysteme der meisten andern Länder. Vor allem beruht dies auf das Recht auf *freie Abschreibungen* bei Maschinen und übrigem Inventar. Dieses Recht bedeutet, dass Maschinen und übriges Inventar nach Gutbefinden des Eigentümers rascher abgeschrieben werden dürfen als was der tatsächlichen Wertverminderung

entspricht. Es hindert nicht, dass auch Maschinen von grosser Dauerhaftigkeit unmittelbar nach Anschaffung ganz abgeschrieben werden. Dagegen dürfen Abschreibungen im Prinzip nicht niedriger sein als wie es der wirklichen Wertverminderung entspricht. Angenommen eine Aktiengesellschaft hat einen Gewinn von 1000000 Kr. Werden 500000 Kr. davon zur Anschaffung von Maschinen verwandt, die augenblicklich abgeschrieben werden, so können etwa 230000 Kr. an Steuern gespart werden. Freilich bedeutet dies nur einen Aufschub der Besteuerung, da der Gewinn im folgenden Jahre steigt, weil weitere Abschreibungen nicht vorgenommen werden können, da die Maschinen bereits abgeschrieben sind, aber dies kann ein Grund für neue Investitionen sein. Es war während der letzten Jahre recht gewöhnlich in Schweden Investitionen vor allem in der Absicht vorzunehmen sich Abschreibungsobjekte zu verschaffen. Bei bereits vorhandenen Aktiengesellschaften hat die hohe Besteuerung daher eher zu Investitionen angeregt als davon abgeschreckt.

Weiterhin haben die Unternehmungen sehr freie Hände in Bezug auf die Lagerbewertung. Es ist nicht ungewöhnlich, dass das Lager auf 10 % oder weniger seines wirklichen Wertes herabgeschrieben wird. Indem man auf diese Weise stille Reserven bildet, hat man die Möglichkeit, die Besteuerung aufzuschieben bis diese Reserven wieder mobilisiert werden.

Hier ist die Möglichkeit berührt worden, die Einkommensbesteuerung aufzuschieben mit Hilfe hoher Abschreibungen und niedriger Lagerbewertung. Was die Möglichkeit eines Steueraufschubs durch Vorausbezahlung von Betriebsausgaben anbetrifft, ist für die Aktiengesellschaften hier vor allem diejenige zu nennen, Mittel für einen Pensionsfonds abzusetzen. Dies kann auf so einfache Weise geschehen, dass eine Schuld gegenüber einem von der Gesellschaft gebildeten Fond unter ihren Passiva aufgeführt wird, ohne dass irgendwelche Mittel von der Gesellschaft abgeschieden zu werden brauchen. Ohne die wirklichen Pensionsverpflichtungen des Unternehmens zu berücksichtigen, kann ein so grosser Betrag wie gewünscht abgesetzt werden.

Schliesslich kann erwähnt werden, dass eine Aktiengesellschaft das Recht hat einen Teil ihres Gewinnes steuerfrei in einem Investitionsfond anzulegen. Dieser soll während vom Staat bestimmter Jahre zu Abschreibungen auf Neuinvestitionen verwandt werden. Wird er nicht dazu angewandt, so wird der Betrag nachbesteuert. Ein Vorteil mit diesem Recht ist, dass die Unternehmungen nicht in Versuchung geraten Investitionen nur in der Absicht vorzunehmen sich Abschreibungsobjekte zu verschaffen, da sie stattdessen Mittel beiseite legen können für Abschreibungen künftiger Investitionen. Ein anderer Vorteil ist, dass der Staat eine gewisse Möglichkeit hat, die Investitionen der

Unternehmungen auf Zeiten weniger günstiger Konjunktur zu verschieben.

Gemeinsam für die obenerwähnten Möglichkeiten die Besteuerung aufzuschieben ist, dass der Gewinn des Unternehmens entweder nicht ausgewiesen wird, sondern die stillen Reserven vermehrt werden, oder dass er in einem Fond angelegt wird. In keinem dieser Fälle kann er an die Aktionäre ausgeteilt werden ohne erst besteuert zu werden. [3])

3. Im allgemeinen macht eine Realinvestition mehr Arbeit als eine finanzielle Investition. Liegt diese Arbeit auf dem Unternehmer, so macht dies einen Kostenposten aus, für den kein Steuerabzug gemacht werden darf. Für solche Aktiengesellschaften, bei denen die Arbeit mit den Investitionsplänen usw. in Händen von Angestellten liegt, ist diese Frage nicht aktuell. Anders liegt der Fall bei solchen Aktiengesellschaften, bei denen der Leiter des Unternehmens Teilhaber ist. Dem vermehrten Gewinn, den er durch eine Realinvestition erhalten kann, muss die Arbeit gegenüber gestellt werden, die ihm diese macht. Für gewöhnlich braucht man, wie erwähnt, bei solchen Gesellschaften nicht mit einer Doppelbesteuerung zu rechnen, da der Gewinn als Gehalt für die Aktionäre maskiert werden kann. Die Steuerfrage ist also in der Hauptsache dieselbe wie bei einem privaten Unternehmen.

Man hat in Schweden geltend gemacht, dass viele Einkommensbezieher auf Grund der hohen progressiven Steuern das Interesse für die Vermehrung des Einkommens über eine gewisse Grenze hinaus verloren haben. Vor allem dürften es Ärzte, Rechtsanwälte u. a. m. sein, die sich auf diese Weise „Freizeit kaufen", aber auch für viele Unternehmer ist diese Frage aktuell. Eine wie grosse Bedeutung dies hat, ist schwer zu beurteilen. Es erscheint nicht wahrscheinlich, dass jemand als Folge der Besteuerung weniger arbeitete, wenn der Erfolg eine Senkung seines üblichen Lebensstandards wäre. Dagegen scheint es nicht unwahrscheinlich, dass z. B. jemand, der auf Grund der herrschenden Hochkonjunktur denselben Lebensstandard mit einer fünftägigen Arbeitswoche gegenüber früher sechs Tagen erreicht, einen freien Tag einer Einkommenssteigerung vorzieht, von der ein grosser Teil weggesteuert wird, während die Warenknappheit den Verbrauch des Restes erschwert.

Anderseits wird das Interesse eines Unternehmers für eine Investition nicht nur durch den Gewinn, den sie ergeben kann, und die Arbeit, die sie verursacht, bestimmt. Er kann auch seinen Stolz darein setzen, ein grosses und lieferungsfähiges Unternehmen zu besitzen, dass dieses

[3]) Die Aktionäre haben jedoch die Möglichkeit sich den Gewinn auf die Weise zuzuführen, dass eine Kapitalbildung innerhalb des Unternehmens den Kurswert der Aktien erhöhen kann, so dass diese mit Gewinn veräussert werden können. Dieser Gewinn ist steuerfrei, wenn die Aktien auf andere Weise als durch Kauf erworben wurden oder wenn sie zwar auf diese Weise erworben, aber seit fünf oder mehr Jahren in denselben Händen gewesen waren.

mit der technischen Entwicklung Schritt hält usw. Dasselbe gilt für die technische Leitung einer Aktiengesellschatt, die oft das reelle Bestimmungsrecht über die Investitionen hat. Die Leitung ist oft mehr daran interessiert, das Unternehmen auszubauen und zu konsolidieren als an einer Dividendenausteilung. Indem man teilweise den Gewinn investiert, kann man nicht nur die Besteuerung aufschieben, sondern man kann es auch vermeiden, den ganzen Gewinn aufzuweisen und dadurch leichter der Forderung der Aktionäre nach erhöhten Austeilungen begegnen. Die gesetzmässige Begrenzung der Austeilungen veranlasst jedoch, dass dieser Umstand gegenwärtig von geringerer Bedeutung ist.

4. Gemäss dem schwedischen Gesetz ist das Recht auf Steuerabzug für Verluste grösser bei reellen als bei finanziellen Investitionen. Leiht z. B. jemand ein Kapital aus, das ganz oder teilweise durch die Insolvenz des Schuldners verlorengeht, so kann er einen Verlustabzug nur dann vornehmen, wenn der Verlust als normaler Fall in der Erwerbstätigkeit zu betrachten ist, wie es z. B. der Fall ist bei Bankfirmen. Nehmen wir weiter an, dass ein Unternehmen eine Maschine einkauft, die sich als eine solche Fehlinvestition erweist, dass es sich nicht lohnt sie weiter zu betreiben. Das Unternehmen ist gleichwohl dazu berechtigt, die Abschreibungen für diese Maschine von seinem übrigen Einkommen abzuziehen. Sollte die Maschine mit Verlust verkauft werden, kann der Verlust abgezogen werden, was in der Regel nicht der Fall sein darf, wenn das Unternehmen sein Kapital z. B. in Obligationen angelegt hat, die es mit Verlust verkauft. Voraussetzung dafür, dass das Recht auf Verlustabzug ausgenutzt werden kann, ist jedoch, dass das Unternehmen ein anderes Einkommen hat, von dem abgezogen werden kann. Es lohnt sich daher von Steuergesichtspunkten aus mehr, eine neue Tätigkeit bei einem bereits bestehenden Unternehmen aufzunehmen als für diesen Zweck ein neues Unternehmen zu gründen. [4]) Die Besteuerung der Aktiengesellschaften hat also die Tendenz die Wirtschaft zu monopolisieren, indem sie alte Unternehmungen auf Kosten von Neugründungen begünstigt.

In dem Obengesagten dürfte eine Erklärung dafür liegen, weshalb die hohe Besteuerung der Aktiengesellschaften wahrscheinlich keinen Rückgang in den Investitionen der Unternehmungen herbeigeführt hat, sondern eher dieselben vermehrt hat. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich unsere Erfahrungen bisher nur auf die Wirkungen von Steuererhöhungen während einer Hochkonjunktur beschränken. Die Lage kann ganz anders sein während einer Depression, wenn die Liquidität der Unternehmungen schlechter ist und sie geringere

[4]) Vgl. oben S. 371 en 372.

Möglichkeit haben evtl. Verluste aus Neuinvestitionen zu Steuerabzügen bei anderem Einkommen auszunutzen.

Dagegen dürfte die Besteuerung eine ausgesprochene Bedeutung für die Entscheidung bei der Wahl von Investitionen haben. Eine nähere Diskussion dieser Frage würde eine Darlegung des schwedischen Steuerrechts erfordern. Hier sollen nur einige typische Fälle genannt werden: Bei Privatunternehmungen sind die Bestimmungen günstiger für die Lagerbewertung als für die Bewertung von Gebäuden und Maschinen. Aktiengesellschaften haben bessere Abschreibungsmöglichkeiten bei Maschinen, für die sie Recht auf freie Abschreibungen haben, als bei Gebäuden. Es lohnt sich mehr solche Arbeiten an einem Gebäude vorzunehmen, die als Unterhalt erklärt werden können, als solche, die einen Neu- oder Umbau bedeuten.

Es kann auch leicht konstatiert werden, dass die hohe Besteuerung das Interesse der Unternehmungen an der Vermeidung unnötiger Personalerweiterungen usw. vermindert. Wie aus der Tabelle auf S. 365 hervorgeht, kommt eine gesparte Ausgabe den Aktionären nur zu einem geringen Teil zugute — gegenwärtig herrscht ausserdem eine Austeilungsbegrenzung. Dagegen haben die Unternehmungen ein grösseres Interesse an der Vermeidung eines Gewinnrückganges, der die Dividenden reduzieren würde. Dies ist ein Beispiel dafür, dass für Schwedens Teil eine geringere Nachfrage eine gesteigerte Produktivität herbeiführen dürfte — dies jedoch nur, wenn der Nachfragerückgang nicht so weit geht, dass er Arbeitslosigkeit verursacht.

## THE RESULTS OF THE TAXATION OF JOINT-STOCK COMPANIES IN SWEDEN

### SUMMARY

The income of Swedish joint-stock companies is subject to double taxation, the companies first paying income tax on their profits, and then the share-holders paying income tax on their dividends. As the share-holders also pay property tax, the „marginal tax" may amount to more than 100 %. The consequences of this heavy taxation are entirely different for new and for old companies. It prevents the formation of new, bigger companies. On the other hand, it may favour capital investments in the case of old companies. Partly, it is advantageous not to distribute the profits, but to keep them within the company. Thus the company acquires the liquidity required for investment. Partly, the taxable profits may be reduced, since it is allowed to write off largely on the new investment capital. These favourable provisions as to writing off are a special feature of the Swedish tax

system and explain how the heavy burden can be borne. The high taxes, therefore, have not perceptibly limited capital investments, but have in many cases been the cause that they were planned uneconomically, the first aim being to save taxes, while only in the second place economic rationality is thought of.

## SUR LES EFFETS DE L'IMPOSITION SUÉDOIS DES SOCIÉTÉS ANONYMES


### RÉSUMÉ

Le revenu des sociétés anonymes Suédoises est soumis à une double imposition, puisque les sociétés ont d'abord à payer l'impôt sur le revenu de leurs profits, et qu'ensuite les actionnaires ont à payer l'impôt sur le revenu de leurs dividendes. Comme les actionnaires payent également l'impôt sur le capital, l'impôt „marginal" peut se monter à plus de 100 %. Les effets de cette imposition élevée sont totalement différents pour les sociétés nouvelles et pour les vieilles. La fiscalité empêche la constitution de sociétés nouvelles d'une plus grande étendue. En revanche elle peut favoriser les investissements dans les sociétés anciennes. Dans certains cas il est plus avantageux de ne pas distribuer les profits, mais de les garder dans la société. La société reçoit de ce fait la liquidité qui est exigée pour un investissement. On pourrait réduire les profits imposables, s'il était permis de faire des amortissements élevés sur le capital réel nouveau. Ce sont ces possibilités d'amortissement qui sont une particularité de la Suède et elles expliquent comment l'imposition élevée peut être supportée. Pour cette raison l'imposition n'a pas restreint d'une façon sensible les investissements, mais elle a donné souvent à la société une organisation non-économique, parce qu'on s'attache premièrement à économiser sur l'impôt et seulement en deuxième lieu on pense à la sagesse économique.

# BOOK REVIEW/CRITIQUES

*Prof. Dr Fritz Neumark (Istanbul), Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung. A. Francke A.G., Bern 1947*

It may safely be said that this excellent work has become a standard work. By a systematization that is difficult to imitate the author gives a splendid survey of the development of income tax and the forms in which it occurs in various countries. Besides, he devotes an ample discussion to various basic principles, as will be clear from the following, very brief review. The literature consulted is exceptionally extensive; its clear and succinct digestion bespeaks a mastery of the subject that is difficult to equal.

The book is divided into two parts. In the first Neumark discusses the main problems of the theory of income tax; in the second he reviews the taxes on income as they are levied to-day in various countries. He deals at great length with Great Britain, Germany, France and the United States and further indicates how these taxes are levied in Italy, Switzerland and Turkey.

The collection of particulars on this levy in all these countries is obviously very useful; anyone who is interested in this tax can now easily trace the method of levying in the various countries. Unfortunately, the incidental information about the Netherlands is not so exactly up to date as what is said about the state of affairs in other countries. The author only states that the Netherlands have an income tax of which the characteristic features show a striking resemblance to the Prussian type (p. 383). If he had been acquainted with the more modern method of levying now practised in the Netherlands, he would have realised that our whole system is much more akin to that of the United States than he presumes. However, I have good reason to assume that in a reprint — which the author certainly deserves — he will give the Netherlands their proper place, since by his request an exposition of the history and the present state of the Dutch income tax will be published in the periodical appearing in Turkey [1]) of which he is editor-in-chief.

---

[1]) Revue de la Faculté des Sciences Economiques de l'Université d'Istanbul.

Naturally, this part of the work offers an opportunity for numerous comparisons, the more so as in each case the levies preceding the income tax levy — especially the wages and salaries tax (*Paye*) — have also been dealt with. I wish to state, however, that, in addition to the wealth of information contained in the second part, the exceptionally lucid treatment of the theory in the first part forms the most attractive feature of the book.

The chapters of the first part may already give some idea of the interesting subjects that have been dealt with in a truly masterly fashion. After an introduction the author treats in succession: the characteristics of modern income tax, the fiscal concept income, a review of the principal forms and methods of income taxation, the principal means of adapting the incidence of the tax to individual taxpaying capacity (not taxing the margin of existence, progression and differentiation), the financial-political significance of the income tax and its suitability for the realisation of non-fiscal objectives, the problems of assessment and collection, income tax and business cycles, and the problems of the transfer of this tax.

With an almost unsurpassable lucidity the author deals thoroughly with all these problems. I am not in a position to enter into further details on the extensive and well-documented teachings of the author on all these subjects. I can only recommend this book most warmly, because it contains a well-founded treatment of almost any subject that may arise in connection with this tax — especially economically. If now — as becomes a reviewer — I nevertheless give some criticism, this detracts nothing from the great praise that is certainly due to the book. I will restrict myself to a few subjects only.

In the first place some remarks about the fiscal concept "income". After dealing with the fiscal theories on income — in succession the theory of sources, the theory of the increase of property, and a combination of the two — the author gives some criteria which, in his opinion, the fiscal concept "income" has to satisfy (pp. 41 foll.). He then states that, economically speaking, the income is made up only of such revenue as (1) is the result of the beneficiary's participation in the formation of the social product and (2) results in an effective increase in the beneficiary's economic purchasing-power. Consequently, Neumark excludes all "derived" income — such as gifts, payments of alimony — from the concept income; he also excludes "non-active" income, under which he groups — in addition to, for instance, the withdrawal of savings — also income from the alienation of elements of property, otherwise than in the prosecution of a trade. For, this "non-active" income involves no effective increase in purchasing-power.

To avoid a misunderstanding it should be added at once that,

although the author does not include this "non-active" income in the concept "income", he is, on the other hand, in favour of taxing it as "increases in property" with a separate levy (p. 45). A curious thing in this connection is that he does not consider profits from lotteries as an "increase in property", because they are the result of the exploitation of a mathematically calculable chance, which is acquired by means of the price of the lottery-ticket. In accordance with Schanz's theory, therefore, he is of opinion that, in principle, profits from lotteries come within the fiscal concept "income" (p. 45).

It would seem to me that in this case the author is not consequent. In our modern society participation in the formation of the social product cannot be restricted to a share in the *technical* product. Money-traffic is intertwined with goods-traffic to such an extent that it is possible to make profits in the money sphere, which arise from "production" in the wide sense. And to this production the system of exchange also belongs. If, therefore, by means of exchange someone makes a profit which is the result of the alienation of an element of income, not connected with trade or profession, this is, according to an economic theory — viz. the theory of yields, which, curiously enough, the author has not treated and which I cannot discuss here — certainly income. To my mind, Neumark's argument that here we are dealing with profits not resulting from participation in the production process, although they are realised on the occasion of such a participation (p. 44/45), is anything but strong.

In practice I can approach the author's standpoint again, by recommending for this, frequently exceptional, income a separate rate, by which a high percentage of progress is cut off. In the Netherlands this percentage practically lies between 20 and 40 %, although the percentage of the highest increases may even be higher than 70 %.

The objection that such an alienation does not involve an increase in effective purchasing-power seems to me not important enough, because the author himself is of the opinion that only *realised* profits may be taxed. Indeed, on page 44 he points emphatically to the difference between potential and real purchasing-power, the latter only being obtained on realisation.

A very interesting chapter is the one dealing with income tax and the business cycle. Just as in his report, recently published, for the general meeting of the "Institut International de Finances Publiques" [2]). Neumark here comes to the conclusion that income taxation is a very suitable means in the pursuit of an economic policy: an increase in taxes in the boom and a reduction of rates in the depression. Although in this book — in contrast with the report referred to — he devotes

[2]) La fiscalité au service de la restauration (treated at the congress, held in Rome in 1948).

attention to the technical method of levying (p. 128), I am yet afraid that one of the great drawbacks of using the income tax in this way is that it cannot possibly react quickly. It is certainly feasible in the case of wages and dividend tax to carry through at short notice an increase or reduction in the rates, but the unbreakable connection of these levies with the income tax involves that the annual rates of the income tax should be altered correspondingly. And how is one to make the income tax rate for a certain year fit in technically as well as possible with that of the wages tax, if the rates of the latter are altered in the course of a fiscal year? The difficulties that had to be overcome in this respect in the Netherlands in 1947, when the rates of *Paye* were altered as from July 1st (the fiscal year coincides with the calendar year), may serve to underline this practical disadvantage.

Now I do not overlook the fact that the author is of opinion that prepayments of income tax other than those arising from wages and dividend tax can also be altered in the course of the year. This is not very easy, however; certainly not when, as is the case in the Netherlands, the preliminary assessments for, say, 1948 are generally based on the statement of income of 1947. Moreover, these prepayments are so rough and during the boom are, as a rule, so much lower than will ultimately be due on the real income received at that moment, that an increase in rates will then have little effect. All this applies even more strongly when the prepayments, as is the case in the United States and in Germany, are dependent on the annual *tax* amount as it was last fixed. In this connection it is also a pity that the author should have been unacquainted with the Dutch income tax and its preliminary levies; the experience in the Netherlands would probably have led him to a different conclusion on this point.

Very important, too, is what Neumark treats in the chapter on the problem of the shifting of the income tax. He takes the view that we should distinguish between "Steuerwirkungslehre" and "Überwälzungslehre" (p. 148). He deals fairly extensively with the question whether the *spending* of the tax yield should be taken into consideration when studying the shifting of taxes. Both from motives of principle and for the sake of an efficient method of judgement he is of opinion that the various shifts in supply, demand, prices, etc., occurring in the national economy as a result of this spending, should be left out of account. He does not maintain his standpoint very rigidly, however, because, for instance, in a case mentioned on page 148 — and to be referred to below — he does make allowance for the spending of the tax moneys.

As to the *fundamental* side of the question, it would seem to me that abstraction of the spending of the yield must in many cases lead to

wrong conclusions. Scientifically, it is only permissible to abstract the unreal, the inessential.

Well then, only in some cases do I consider it permissible to leave the spending out of account. Thus, when a new tax is substituted for an old one; for, in such a case the spending of the yield remains the same and the demand for goods and services which is the result of this spending undergoes no change. The same obtains if the tax takes the place of financing through the creation of new money.

But the situation becomes quite different if the newly introduced or increased taxes are employed to finance new expenditures. In this case the spending must influence the demand for numerous goods and services. If one should ignore this, one would find that, owing to the levying of the tax, the demand for certain goods and services has dwindled, but one would deliberately overlook the fact that, owing to the further passing on of the tax moneys, the demand for other goods increases, if, perhaps, with some delay. The spending can no doubt also modify the volume of saving.

In this connection it might be argued that a new tax levied to cover increased expenditure does not cause an absolute falling out of demand, but only a relative one; shifts occur in the demand, no doubt also with delay.

All this applies not only in the case where the tax is directly related with the financing of certain Government activities, but also in other cases. The author himself gives as example a duty on sugar whose yield is employed for the subsidizing of beet cultivation (page 148). Again, there is the case of a duty on petrol, the yield of which is earmarked for the upkeep and improvement of existing roads and the construction of new ones. In such a case the demand for petrol will fall owing to the increase in duty, but rise owing to the increase in traffic that will arise from the improvement of the network of roads.

But not only in such cases will the ignoring of the spending lead to wrong conclusions. For, also when a general sales tax is introduced to finance new expenditure there is an obvious relation between the fall in the demand for goods and services caused by that tax and the rise in the demand for probably quite different goods and services, owing to the circumstance that the Government has passed on the purchasing power acquired to other persons and bodies. In this connection I would, for the sake of brevity, refer to section 2 of my article "Indirect taxes do they raise the price-level?" on page 143 of this year's volume of this periodical.

In view of the mutual relationship between the prices of *all* goods and services, which is so obvious especially in the doctrine of transfer, I therefore consider it fundamentally wrong to ignore the spending of the yield when studying this problem, and even to say that it is

of little importance in connection with the actual shifting of taxes (p. 148).

A different question is whether, in view of the intricacy of the problem and for practical reasons, it would not be desirable to leave the spending out of consideration after all. As regards this subject, I will gladly admit that consequent allowance for the spending would eventually lead to an unsatisfactory conclusion. In that case one would in the end be at a loss to find out where the burden has actually come to press.

For reasons of methodology, therefore, it will be wise in the doctrine of transfer consciously to eliminate the spending in some cases, and certainly in the beginning, unless this would at once lead to obvious errors (I am here referring to such cases as mentioned above). But I would urge much more strongly than Neumark does that, when studying the shifting of taxes, we should each time reconsider the question whether the taking into account of the spending allows of the conclusions to which we had come while purposely ignoring the spending. For, I can hardly agree with Neumark that the question of being practical would resolve itself into the question: has the narrower or wider conception enabled us to make more definite and more exact investigations? (p. 149). After all, the first thing that matters will be whether the results are tenable.

As to the possibility of shifting of the income tax, Neumark, after a thorough treatment, rightly comes to the conclusion that the method of levying, the extent of the progression and the differentiation made between groups of taxpayers have a very considerable influence in this respect (p. 154). Shifting is possible, but only to a limited extent, under very special conditions.

In the above I have discussed only three subjects of this splendid book. They may serve to give the reader an idea of what this book can offer him: numerous subjects relating to the income tax are dealt with in the same thorough manner. I repeat it: this book is a standard-work.

M. J. H. SMEETS

REVIEW OF PERIODICALS ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

OVERZICHT VAN TIJDSCHRIFTEN

(vervolg van nr 3, jaargang 1948, blz. 290 e.v. van dit tijdschrift)

I. *Tijdschriften gewijd aan de leer van de openbare financiën of aan het belastingwezen.*

## REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES.

*Tome XL, nr 2, XLe Année. Avril, Mai, Juin 1948*

E. Reinhardt. Considérations sur les finances de la Confédération suisse.

E. d'Albergo. Le système fiscal et la nouvelle Constitution italienne.

L. C. Ameye. Quelques considérations sur les effets de l'assainissement monétaire.

H. Krier. Chronique financière française: Stabilisation économique et déflation financière.

C. Eszlary. Chronique de législation fiscale: Les impôts sur le revenu en France et en Hongrie.

*Tome XL, nr 3, XLe Année, Juill., Août, Sept. 1948*

H. Laufenburger. Unions économiques et alignement des systèmes fiscaux.

P. L. Reynaud, La psychologie du contribuable devant l'impôt.

P. B. Dertilis. Le problème financier de la Grèce.

D. Bompis. La notion fiscale de plus-value et d'enrichissement.

H. Krier. Chronique financière étrangère: Les finances publiques et la stabilisation économique en Italie.

## NATIONAL TAX JOURNAL

*Volume I, nr 2, June 1948*

Wirth F. Ferger. The Role of Economics in Federal Tax Administration.

Carl H. Chatters. The Economic Classification of Cities and Its Fiscal Implications.

HENRY SHAVELL. Taxation Reform in Occupied Japan.
CATHERINE RUGGLES GERRISH. Treasury Tax Studies, I.
RAYMOND E. MANNING. Depreciation in the Tax Laws and Practice of the United States, Australia, Canada, Great Britain, New Zealand and South Africa.

## BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION

*Vol. II, nr 5, 1948*

JEFFERY E. HODGINS. The Australian Sales Tax.

*Vol. II, nr 6, 1948*

H. GERBER. La fiscalité suisse et la famille.
Comparative study of fiscal relations in federal states.

## BULLETIN DE LÉGISLATION COMPARÉE

*8e Année (1948) nr 29*

L'Accord de Genève sur les tarifs douaniers et le commerce.
La Convention douanière Belgo-Luxembourgeoise-Néerlandaise.
Autriche. - La loi sur la protection de la monnaie.
Belgique. - Le Code des droits de timbre.
Les allocations compensatoires.
La réforme fiscale du 20 août 1947.
Espagne. - La loi sur l'organisation bancaire et les statuts de la Banque d'Espagne.
Grande-Bretagne. - Le Finance Act 1947.
Italie. - Les nouveaux impôts extraordinaires sur le capital.
U.R.S.S. - La réforme monétaire du 14 décembre 1947.

## MAANDBLAD VAN FINANCIËN (Batavia).

*Mei 1948*

W. F. PRINS. De Algemene Rekenkamer en de leer der machtenscheiding.
H. OPPENOORTH. Betalingsverkeer - Indië.

*Juni 1948*

W. F. PRINS. Federaal verband en belastingheffing door deelstaten.
J. F. HACCOU. Het begrip inkomen in de nieuwste fiscale rechtspraak.

*Juli 1948*

VOSSENAAR. Afschrijving op bedrijfsmiddelen voor de vennootschapsbelasting.

TAX POLICY

*Volume XV, nr 1, January, 1948*

Forces affecting metropolitan patterns.

*Volume XV, nr 2, February, 1948*

The first fifteen years (A History of the Tax Institute).

*Volume XV, nr 3, March 1948*

The picture of the national debt.

II. *Uit andere tijdschriften*

THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW

*Vol. XXXVIII, nr 2, May, 1948*

Dit boek bevat de prae-adviezen en debatten van de Sixtieth Annual Meeting van de American Economic Association, gehouden te Chicago, 28—31 December 1947.

Onder de behandelde onderwerpen zijn de volgende van belang:

Fiscal Policy in Prosperity and Depression.

RICHARD A. MUSGRAVE. Fiscal Policy in Prosperity and Depression.

CHARLES O. HARDY. Fiscal Operations as Instruments of Economic Stabilization.

Voorts zijn opgenomen de discussies over dit onderwerp.

Problems of Timing and Administering Fiscal Policy in Prosperity and Depression.

EVERETT E. HAGEN. The Problem of Timing Fiscal Policy.

ALBERT G. HART. Timing and Administering Fiscal Policy: How to Give Relevant Counsel.

Ook de discussies over dit onderwerp zijn opgenomen.

*Vol. XXXVIII, nr 3, June, 1948*

MILTON FRIEDMAN. A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability.

D. A. SNIDER. French Monetary and Fiscal Policies.

J. C. POINDEXTER. Functional Finance: A Reply.

THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS

*Vol. LXII, nr 3, May, 1948*

EARL R. ROLPH. The concept of transfers in national income estimates.

C. WESTSTRATE. The economic and political implications of a customs union.

CHARLES E. LINDBLOM. „Bargaining Power" in price and wage determination.

*Vol. LXII, nr 4, August, 1948*

RICHARD A. MUSGRAVE, MARY S. PAINTER. The impact of alternative tax structures on personal consumption and saving.

RAYMOND F. MIKESELL. Regional multilateral payments arrangements.

KYKLOS

*Vol. II 1948 Fasc. 1*

K. F. MAIER (Freiburg i. B.). Gleichgewichtsgedanke und Konjunkturpolitik.

*Vol. II 1948 Fasc. 2*

CARSTEN WELINDER (Lund). Schwedische Finanztheorie und Finanzpolitik.

FEDERAL RESERVE BULLETIN

*May 1948*

Treasury Surplus, Bank Reserves, and the Money Supply.

*June 1948*

Recent Developments in Business Finance.

*July 1948*

Real Estate and Construction Markets.

BULLETIN OF THE OXFORD UNIVERSITY, INSTITUTE OF STATISTICS

*Vol. 10, nr 5, May 1948*

T. SCHULZ. A Family Diet of Low Cost.

DUDLEY SEERS. The Increase in the Working-class Cost-of-living since before the War.

R. F. HARROD. The Fall in Consumption.

*Vol. 10, nr 6, June 1948*

DUDLEY SEERS. The Working-class Share in Pre-war Consumption.

G. D. N. WORSWICK. The Fall in Consumption - A Reply.

E. F. JACKSON. Comments on Mr Harrod's Paper.

LONDON & CAMBRIDGE ECONOMIC SERVICE

*Bulletin II, Vol. XXVI, May 19th, 1948*

The Budget and the National Income.

*Bulletin III, Vol. XXVI, August 16th, 1948*

Balance of Payments.

The Index of Industrial Production.

## OY POHJOISMAIDEN YHDYSPANKKI AB NORDISKA FÖRENINGSBANKEN — UNITAS (FINLAND).

*1948, May, nr 2*

KLAUS WARIS. The disturbances in the equilibrium of Finland's trade and industry.

*1948, August, nr 3*

Br. SUVIRANTA. Finland's war reparations in a new phase.

## ETUDES ET CONJONCTURE UNION FRANÇAISE

*3e Année, nrs 3-4-5, Mars-Avril-Mai 1948*

Vue d'Ensemble et Perspectives.

## ETUDES ET CONJONCTURE ECONOMIE MONDIALE

*3e Année, nr 5, Mai 1948*

La situation économique en U.R.S.S. au début de 1948.
Le niveau de vie dans les pays du Moyen-Orient.
L'électricité en Extrême-Orient.

*3e Année, nrs 6-7-8, Juin-Juillet-Août 1948*

La conjoncture américaine et la conjoncture mondiale.
La situation économique au Japon.
La technique du rationnement et l'évolution économique.
La situation économique en U.R.S.S. au Ier juillet 1948.

## MEDEDELINGEN VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID

*Nr 20, 21 Mei 1948.* Fiscale aanpassingen ter bevordering van de industriële heruitrusting.

*Nr 21, 27 Mei 1948,* Betaling der gewone belastingen door middel van obligaties der Muntsaneringslening.

*Nr 25, 24 Juni 1948.* Uitvoering der wet houdende wijziging der inkomstenbelastingen.

*Nr 27, 8 Juli 1948.* Overdrachtsbelasting bij de uitvoer.

*Nr 31, 5 Aug. 1948.* Nieuw fiscaal regime der personenvennootschappen. Buitengewone economische, sociale of culturele voorrangen in zake herstel van oorlogsschade.

*Nr 35, 2 Sept. 1948.* Wet van 17-8-48, houdende verhoging der weeldebelasting.

*Nr 37, 16 Sept. 1948.* Uitvoering der wet van 20-8-47, houdende wijziging der inkomstenbelasting.

## BANK OF FINLAND — MONTHLY BULLETIN

*Vol. XXII, nrs 3-4, March-April 1948*

T. G. MATHELIN. Finland's Foreign Trade in 1947.
MAUNO LAISAARI. The Post-War Land Reform in Finland.

*Vol. XXII, nrs. 5-6, May-June 1948*

BROR NORDQVIST. Prospects of Power Supply in Finland.
Prof. A. E. TUDEER. The Finnish Commercial Banks in 1947.

## NATIONAL BANK OF CZECHOSLOVAKIA

*Bulletin, 1-2, January-February 1948*

The Economic Situation in Czechoslovakia in January 1948.
The Economic Situation in Czechoslovakia in February 1948.

*Bulletin, 5, May 1948*

The Economic Situation in Czechoslovakia.

## DOCUMENTATION ÉCONOMIQUE

*Tome VII, Septième Année, nr 24, Ier trim. 1948*

Revue bibliographique trimestrielle. Publie les analyses classées par sujets des articles parus dans les principales revues économiques.